

Les politiques agricoles et rurales en Nouvelle-Calédonie

*Quelles politiques de développement
durable ?*

Catherine Gaillard
Gilles Pestana
Jean-Michel Sourisseau

Août 2008

Ce travail a été réalisé avec l'aide financière de l'ANR - Agence Nationale de La Recherche - agence de recherche nationale française au titre du « Programme Agriculture et Développement Durable », projet ANR-06-PADD-016, PROPOCID, production des politiques autour du développement durable.

Les politiques agricoles et rurales en Nouvelle-Calédonie

Quelles politiques de développement durable ?

Catherine Gaillard¹

Gilles Pestana²

Jean-Michel Sourisseau³

¹ Agronome, Institut Agronomique néo-Calédonien, gaillardc@iac.nc

² Géographe, Université de la Nouvelle-Calédonie, pestana@univ-nc.nc

³ Socio-économiste, Cirad / Institut Agronomique néo-Calédonien, sourisseau@iac.nc

Table des matières

<i>Introduction</i>	4
<i>« Généalogie » du développement durable en Nouvelle-Calédonie jusqu'en 2004</i>	6
Avant 1988 : une économie de comptoir et minière incompatible avec le développement durable ?	6
Le tournant de 1988 avec l'intégration des dimensions économique et sociale : « rééquilibrage » et « destin commun » dans une nouvelle organisation politique et institutionnelle	7
Le poids de l'évolution institutionnelle locale	7
Les implications pour le secteur rural	9
L'émergence tardive de questions environnementales emblématiques	12
L'Accord de Nouméa (1998)	12
La montée des préoccupations environnementales à la fin des années 1990	13
Les implications pour le secteur rural	15
<i>L'intégration de la rhétorique du développement durable à partir de 2004</i>	18
Intégration différenciée du développement durable dans les messages politiques	18
Intégration différenciée du développement durable dans les politiques publiques	20
Intégration du développement durable et jeu des acteurs	21
<i>Les politiques, programmes et actions de développement rural perçu comme « durable » en Nouvelle-Calédonie</i>	23
La recherche des dispositifs de développement rural durable dans la Nouvelle-Calédonie d'aujourd'hui : une entreprise délicate	23
Aperçus sur les acquis des politiques de soutien aux filières agricoles	24
Aperçus sur la réforme foncière engagée en 1978	27
Les dispositifs d'aide provinciaux de développement rural	31
Bref aperçu sur les dispositifs d'aide au développement de la province Sud	31
Aperçus sur les grands principes du Code de Développement de la province Nord (Codev-PN)	33
La mise en œuvre du Codev-PN ; éléments d'analyse à partir des subventions accordées (1989-2004)	36
Les politiques visant spécifiquement la ruralité kanak : approches locales et territoriales	38
Un héritage puisé dans la lutte indépendantiste	38
Les Opérations Groupées d'Aménagement Foncier et les Opérations Concertées de Développement Local	41
Les approches environnementales affichant une « gestion intégrée » des ressources naturelles : quelques exemples significatifs	43
La gestion territorialisée d'écosystèmes remarquables : l'exemple de l'Aire de gestion du Mont Panié	44
La conservation d'un écosystème spécifique : l'exemple du Programme de Conservation de la Forêt Sèche (PCFS)	46
Des dispositifs adossés à l'exploitation minière : les perspectives de la revégétalisation	48
<i>Conclusion</i>	53
<i>Références bibliographiques</i>	56
<i>Annexe 1 : Principales compétences des institutions calédoniennes</i>	58
<i>Annexe 2 : Principales institutions publiques (ou assimilées) du développement rural</i>	60

Introduction

La ruralité calédonienne contient toute l'évolution économique, politique et sociale de la Nouvelle-Calédonie, précoloniale, coloniale et contemporaine. A ce titre, elle ne saurait être facilement isolée des dynamiques de l'ensemble du pays (dynamiques politiques, démographiques, industrielles, urbaines, etc.). Pour autant, de nombreux facteurs ont freiné l'émergence d'une stratégie affirmée de développement rural en Nouvelle-Calédonie : les handicaps structurels grevant la compétitivité de l'agriculture, les rapports ambigus avec la France, entre dépendance financière et volonté d'émancipation, ou encore, la place incontournable de la richesse des ressources minières et de ses enjeux. Cette situation a paradoxalement « préservé » les politiques locales des *référentiels globaux* des politiques agricoles.

L'analyse des trajectoires des politiques publiques dans le temps long fait ainsi apparaître cinq grandes périodes (Gaillard et al 2008, Leblic 1993) :

De 1853 à 1946, la colonisation de peuplement correspond à un libéralisme « encadré » par les liens avec la métropole, dans une logique d'économie de comptoir peu favorable à l'agriculture, qui a surtout une fonction d'occupation de l'espace ;

De 1946 à 1965, le développement minier et la permanence de la domination du peuple autochtone, les Kanaks, institutionnalisent un dualisme économique et social entretenu par des politiques publiques interventionnistes mais peu actives en direction de l'agriculture, maintenue dans des logiques extensives ;

De 1965 à 1984, un boom minier et la crise qui suit (ou contre-boom) confortent la mise en place d'un modèle original d'économie assistée (Freyss 1995), combinant une participation au marché mondial du nickel, dont l'exploitation devient prioritaire par rapport à l'agriculture, et la main mise de l'Etat à travers ses transferts financiers massifs ;

De 1984 à 1998, à partir de la période de troubles, ou « Événements », les revendications kanak ont renforcé cette logique d'assistanat, la recherche de la paix sociale conduisant à des Accords politiques qui positionnent l'Etat dans un rôle d'arbitre et institutionnalisent un partage des responsabilités politiques dans une logique interventionniste.

Depuis 1998, dans une situation « abritée » par rapport aux débats mondiaux de dérégulation économique, mais dès lors apaisée d'un point de vue social, un modèle de développement original tentant d'articuler préoccupations économiques et socioculturelles se met en place. Ce modèle autorise la structuration d'un modèle rural dual, combinant des politiques sectorielles, productivistes, axées sur la modernisation agricole et la protection des filières marchandes, et des politiques territoriales, plutôt en direction du monde kanak. Dans le même temps, les préoccupations environnementales et les exigences de responsabilité sociale et environnementale des entreprises minières et métallurgiques

pénètrent les débats locaux, mais elles restent dans un premier temps portées par des acteurs externes : les grandes ONG internationales et les firmes multinationales.

Cette trajectoire n'a globalement pas permis la pénétration du référentiel libéral dans les années 1980, pas plus que celle des référentiels socio-libéral et du développement durable à la fin des années 1990 ; ainsi il n'y a pas, jusqu'à tout récemment, de dispositifs affichant explicitement le développement durable dans ses objectifs et ses méthodes.

Les dynamiques sont cependant plus complexes et il importe de vérifier comment les mécanismes de contournement des référentiels globaux ont pu tout de même influencer les modes de gouvernance. Ici se révèlent les jeux d'acteurs qui défendent des positions « historiques » et réinterprètent les messages externes à la lumière des enjeux et des équilibres politiques locaux. C'est bien la contextualisation des messages des politiques publiques qui est l'objet de notre travail.

Cette relecture des dynamiques récentes est conduite en deux temps.

Il s'agira d'abord d'analyser et d'interpréter la « généalogie » du développement durable dans les orientations d'appui au monde rural, ou plus exactement la généalogie des éléments d'articulation des dimensions économiques, sociales et environnementales, tels que reconstruits *ex post* par les acteurs locaux des politiques publiques.

Il s'agira ensuite de décrire et d'analyser, à l'aune des principes du développement durable, les dispositifs mis en œuvre. Parmi ceux-ci, un filtrage consistera à identifier les dispositifs pouvant faciliter ou encourager l'articulation des trois piliers du développement durable. Ce passage en revue permettra de souligner les différentes interprétations locales de la durabilité à travers la hiérarchisation des urgences perçues et des façons d'y répondre.

Outre l'analyse des textes officiels et de certains articles de presse, le travail repose sur un corpus de 47 entretiens semi-directifs conduits auprès d'acteurs locaux de la production et de la mise en agenda des politiques publiques : 9 responsables politiques, 24 agents de services techniques, 5 représentants d'associations, 4 opérateurs privés de la mine.

D'un point de vue méthodologique, le choix est fait de jouer simultanément sur les deux conceptions de l'approche de la durabilité. La « généalogie » du développement durable s'appuie plutôt sur l'approche par la **méthode** retenue par les acteurs pour traiter la durabilité, en mettant l'accent sur les coordinations et les processus d'intégration entre les trois dimensions de la durabilité ; c'est alors la nature, même partielle, de l'intégration qui importe. L'analyse des dispositifs repose plutôt sur les **objets** de la durabilité (les trois piliers) et sur la capacité des politiques à les traiter de manière efficace.

« Généalogie » du développement durable en Nouvelle-Calédonie jusqu'en 2004

Avant 1988 : une économie de comptoir et minière incompatible avec le développement durable ?

L'option minière sans prise en compte de ses impacts environnementaux et quasiment sans réglementation jusqu'à une époque très récente fut l'un des socles du développement économique de la Nouvelle-Calédonie (Bencivengo 1999). Ce choix a dégradé une partie non négligeable du territoire du Pays et reste emblématique des liens étroits entre les sphères économique et politique. Il a influencé la compréhension et le traitement locaux des questions environnementales, dans la mine et par rebond dans les autres secteurs. Les opérations de protection et les réglementations étaient perçues comme des contraintes d'exploitation et très secondaires face aux impératifs de croissance.

L'engagement dans une stratégie d'économie assistée par la France depuis les années 1960 jusqu'à aujourd'hui paraît difficilement compatible avec le développement durable. Ce choix, négocié entre Etat et élites locales, coupe de fait le Pays de son environnement régional, artificialise son système économique et grève la compétitivité de son appareil productif (y compris celle de la mine, qui ne vaut que par la facilité d'extraction des ressources et les allègements fiscaux faits aux firmes) (Freyss 1995). Une telle dépendance à une ressource publique, doublée de celle au nickel, entraîne des fragilités économiques fortes et revient à n'envisager que le court terme. De fait, l'horizon de développement se limite pour de nombreux acteurs aux contrats de développement Etat-provinces et Etat-Pays, et surtout à l'espérance estimée d'exploitation du nickel. Du fait des facilités et des performances de la mine, les débats tardent encore à s'engager sur la nécessaire diversification économique.

Plus largement, la spoliation puis la marginalisation du monde kanak est par définition antinomique de la recherche de l'équité sociale. C'est du reste autour de cette question de la participation des Kanaks aux décisions et au développement que se formulent les définitions « indépendantistes » du développement durable. Toujours sur le volet social, les choix de protection à outrance de certaines filières locales au profit d'un nombre réduit d'opérateurs, rendus nécessaires par la surévaluation de la monnaie et des salaires, creusent encore les différenciations sociales (Freyss 1995).

Partant de ces constats, tous les acteurs interrogés, bien que défendant par la suite des positions sensiblement différentes, attestent de l'absence de politiques publiques de développement durable (notamment dans le secteur rural) avant la provincialisation de 1989. Certains notent même que si des richesses étaient effectivement créées grâce à la mine et à la mainmise d'une élite affairiste sur toutes les instances de décision, ce n'est qu'à partir de 1989 que le développement du Pays s'enclenche et que se structurent de réelles politiques s'inscrivant dans le long terme : équipement de la brousse et des tribus, accès aux

soins et à l'éducation, accompagnement des acteurs sur le terrain, rédaction de plans stratégiques à différentes échelles, structuration et circulation de l'information, etc.

De fait, pour les personnes interrogées, même non indépendantistes, les seules politiques qualifiées comme relevant « éventuellement » du développement durable concernent les quelques réponses apportées dans les années 1970 à la montée des revendications kanak : création d'un fonds dédié à l'intérieur et aux îles, plans de développement kanak, centres de formation agricole, opérations « fruits » et « café », etc. (cf. *infra*). Ces opérations, mises en place par l'Etat et devant affronter les réticences de la droite au pouvoir, étaient souvent ponctuelles et d'envergure variable. Elles tentaient néanmoins de rompre avec la marginalisation sociale de plus de 40% de la population.

Pour les interlocuteurs indépendantistes, l'argumentaire des revendications s'est par ailleurs nourri d'échanges entre les leaders kanak, des intellectuels de la gauche française et des acteurs des luttes paysannes dans le Larzac. Ces échanges auraient imprégné ces leaders d'une conscience écologique avant l'heure, teintée d'une valorisation des liens unissant les Kanaks à leur terre et des équilibres « naturels » existant en tribu. Par ailleurs, la pensée de Jean-Marie Tjibaou (leader historique de l'Union Calédonienne et signataire des accords de Matignon), centrée sur la construction d'une identité et d'une citoyenneté spécifiques tournées vers l'avenir, est souvent évoquée comme prémisse d'une traduction « contextualisée », « adaptée au monde kanak » des principes du développement durable.

Au final, l'histoire du Pays et de ses luttes politiques focalise jusqu'en 1989 l'attention sur les articulations entre développement économique (sous dépendance et pour l'heure déséquilibré mais pour lequel le Pays dispose d'atouts) et équité sociale (teintée de devoir de réparation). La question environnementale est traitée en creux ; elle n'apparaît du reste pas dans les organigrammes des institutions publiques ni dans les thématiques défendues par le monde associatif, et encore moins dans les programmes politiques.

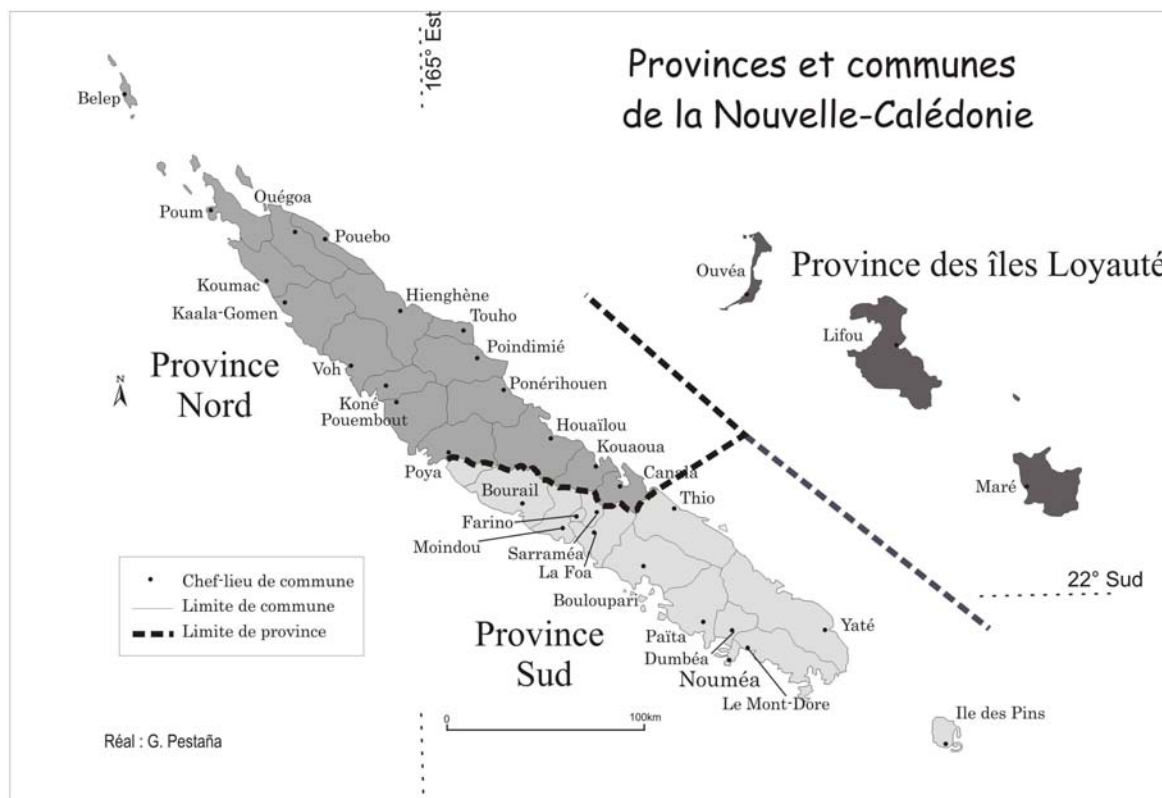
Le tournant de 1988 avec l'intégration des dimensions économique et sociale : « rééquilibrage » et « destin commun » dans une nouvelle organisation politique et institutionnelle

Le poids de l'évolution institutionnelle locale

Les Evénements et la situation de quasi guerre civile de quatre ans marquent fortement les esprits et entraînent un renversement des perspectives politiques et de la projection dans l'avenir. Ils se soldent par la reconnaissance que les deux visions antagoniques, « loyaliste » et « indépendantiste », ne peuvent conduire, de par la répartition démographique et l'ancrage des populations caldoches, qu'à une situation de conflit. Dès lors, l'équilibre devient le maître mot : *« l'impérieuse nécessité de contribuer à établir la paix civile pour créer les conditions dans lesquelles les populations pourront choisir, librement et assurées de leur avenir, la maîtrise de leur destin. »* (Accords de Matignon).

La traduction institutionnelle de cette reconnaissance conduit en 1989 à une décentralisation très poussée, avec la création de provinces dotées de très larges compétences (cf. annexe 1) et la constitution d'un gouvernement collégial tentant de réunir

les deux camps dans la gestion du Pays. Deux provinces sont gérées par les indépendantistes (Nord et Iles Loyauté), tandis qu'en province Sud se maintient une vision ancrée dans la France. L'Etat se pose en arbitre et s'engage financièrement pour garantir la construction « apaisée » du dispositif.



Les collectivités de la Nouvelle-Calédonie à partir de 1989

Les Accords parlent peu d'environnement⁴, se focalisant sur le « *développement économique, social et culturel équilibré de l'ensemble du territoire* ». L'ensemble relève tout à la fois d'une volonté de projection dans l'avenir (un schéma d'aménagement et de développement est prévu) et d'une logique de « réparation ». Ainsi les crédits publics devront être davantage dirigés – de façon volontariste – vers les provinces « kanak » dont les populations et territoires étaient considérablement délaissés jusqu'alors. On parle de « rééquilibrage » économique, social et culturel, qui devient de fait un référentiel clé des politiques publiques.

Dans l'esprit de toutes les personnes interrogées, même si certaines regrettent l'absence de la problématique environnementale, il s'agit là d'objectifs de développement durable et les dispositifs qui vont en découler sont donc apparentés rétrospectivement à cette notion. Ainsi le développement durable n'est pas pensé en soi ; il est réinterprété à l'aune de ce que

⁴ Ils prévoient néanmoins la création d'un comité consultatif de l'environnement.

l'on ne faisait pas avant. Tenir compte de populations « oubliées » et intégrer au développement économique des préoccupations sociales et culturelles devient pour les personnes interrogées du développement durable.

Outre le renversement des perspectives politiques, le Pays s'engage avec la provincialisation de 1989 dans une véritable construction institutionnelle innovante. Les provinces sont dotées de compétences considérables (cf. annexe 1), mais n'ont pas d'existence préalable. Il faut construire des bâtiments et un corps de fonctionnaires, mettre en place des procédures, inventer des modes internes de gouvernance, imaginer des dispositifs d'appui adaptés. On « découvre » dans le même temps l'état de sous-développement du Pays en dehors de Nouméa et l'ampleur du vide en termes d'infrastructures de base. La construction d'administrations provinciales capables de prendre en charge les compétences importantes qui leur sont attribuées va apparaître déterminante dans l'élaboration des politiques publiques. L'effort de construction, qui s'inspire inévitablement des schémas métropolitains, est alors perçu par certains comme ayant parfois pris le pas sur l'expression du message politique des Accords. Un autre argument avancé par deux de nos interlocuteurs est qu'un contexte de compétition s'instaure entre les provinces Nord et Sud, qui va contribuer à déplacer partiellement les orientations vers le développement économique. Les indépendantistes vont être amenés à démontrer leurs capacités de gestion, notamment sur le terrain économique, argument fort du camp « loyaliste ».

La mise en place des provinces s'accompagne donc de la maturation de projets politiques différenciés mais inscrits dans un même cadre, une même « feuille de route » au Nord et au Sud. L'histoire montre que cette maturation s'effectue, et c'est d'autant plus vrai pour le secteur rural, dans une quasi déconnexion des référentiels globaux (à l'époque celui de la libéralisation) et des nouvelles préoccupations issues des grandes conférences mondiales (dont les atteintes portées à l'environnement). La « protection politique » et les moyens mis à la disposition par la France ont un effet « isolant » et semblent circonscrire la réflexion à un niveau très localisé. La spécificité reconnue engage même un détachement par rapport à la France ; la plupart des dispositifs métropolitains restent non applicables en Nouvelle-Calédonie (PAC notamment).

Il se crée donc un corpus politique et de développement focalisé sur les problématiques locales : contrairement à d'autres situations, l'intégration des piliers économiques et sociaux devance les préoccupations environnementales.

Les implications pour le secteur rural

Pour le secteur agricole et rural, la mise en place des provinces va contribuer à aggraver le fort dualisme entre une agriculture tournée vers le marché et déjà fortement aidée, et une agriculture de tribu très faiblement insérée aux marchés ; elle va même l'institutionnaliser.

Cette évolution contrastée résulte du faible poids de l'agriculture dans l'économie locale (et sa perte de vitesse notable du fait du développement du tertiaire depuis la fin des années 1960) et donc de la faible focalisation des élus locaux sur cette problématique spécifique, mais aussi de jeux d'acteurs qui vont parvenir à se ménager des espaces institutionnels et politiques de liberté dans les recompositions à l'œuvre. Elle résulte enfin, plus

concrètement, de la difficulté à décliner le référentiel du « rééquilibrage » du fait de la configuration initiale du secteur.

Dans le sous-secteur de l'agriculture des tribus, qui aurait pu être un cheval de bataille des provinces indépendantistes, les politiques publiques ont consisté en des tentatives d'application formelle des principes des Accords de Matignon.

L'un des éléments centraux, que certains de nos interlocuteurs désignent également comme relevant du développement durable, est l'enclenchement véritable de la réforme foncière. Entamée officiellement en 1978, cette réforme vise principalement l'attribution de terres acquises auprès de propriétaires privés à des clans ou tribus, « au nom du lien à la terre ». Elle va conduire entre 1989 et 1999 à l'attribution de 71 000 ha au profit de groupements kanak. La surface des terres coutumières est doublée en 20 ans et devient équivalente à celle des terres privées (Adraf 1999). Cette réforme était une des revendications centrales des indépendantistes, à l'origine perçue dans une logique de réparation et de restitution (dimension sociale et culturelle dans le sens du rééquilibrage). Ses promoteurs ont également souhaité y inclure une dimension économique. En instaurant un impôt sur ces terres coutumières, en encourageant le rachat des animaux présents sur les propriétés et en sécurisant la tenure, il s'agissait aussi d'appuyer les mesures développées par les provinces pour le développement agricole kanak.

Conjointement, les provinces se dotent d'un outil unique d'appui aux projets, devant offrir aux promoteurs potentiels une large gamme d'aides correspondant à leurs besoins spécifiques, mais avec une volonté *a priori* de favoriser le monde kanak. L'agriculture aurait dû être, selon nombre de nos interlocuteurs kanak, un champ d'expérimentation pour « insérer les producteurs des tribus dans l'économie marchande ».

En province Nord par exemple, le Code de Développement (Codev) institué en 1989 repose sur le souhait d'articuler un développement économique rapide, via l'encouragement de projets dits « structurants » dans la mine et le tourisme notamment, et des approches dites de « développement local » : *Il s'agit, dans ce cadre, de favoriser la mise en œuvre par zone géographique présentant une cohésion socio-économique, des projets locaux cohérents entre eux, dans les différents secteurs d'activité économique. La forte implication de la population est recherchée en favorisant l'émergence d'initiatives, valorisant ainsi les ressources locales. À cet égard, des initiatives économiques nouvelles dont l'objet ou la nature, relève de la valorisation des terres coutumières, pourraient faire l'objet d'une démarche volontariste de la part de la collectivité provinciale (Codev 1989).*

L'agriculture entre en plein dans ce schéma de développement local ; l'aide à la modernisation et à la structuration (mais en tentant de s'affranchir du modèle d'exploitation européen) est privilégié par rapport aux appuis techniques et financiers sectoriels (Mercoiret et al 1999). Dans la pratique, surtout dans cette période de construction provinciale, ces intentions politiques peinent à se concrétiser dans les services d'appui. Le manque de personnel forgé à ces approches, la réticence de certains techniciens plutôt formatés sur des visions sectorielles, combinés à l'attrait croissant des Kanaks pour le salariat dans une période de fort développement économique, vont conduire à orienter les

dispositifs vers les approches de type « filières », d'autant que l'on constate un manque de demandes sur les terres coutumières.

La province Sud, de son côté, s'inscrit d'emblée dans une logique davantage ancrée dans l'économique. Un élu du Sud constate que si elle développe un dispositif de subventions à l'investissement dédiées au secteur rural et ouvertes à tous, la province ne vise pas aussi explicitement l'agriculture « traditionnelle » que celle du Nord.

Au final, et s'il convient de discuter des impacts réels des politiques et de la position particulière du Sud, l'attention portée à l'agriculture kanak dans cette période est considérablement intensifiée et modifiée. Cette évolution se fait indubitablement dans le sens d'une volonté de mieux intégrer les dimensions économiques et sociales. Aujourd'hui interprétées comme des pas vers un développement durable (au moins par nos interlocuteurs), la réforme foncière et la recherche de reconnaissance des pratiques kanak pour mieux les accompagner par des dispositifs territoriaux et locaux, constituent un corpus de politiques publiques novateur, qui continue aujourd'hui de s'affiner.

Dans le sous-secteur « marchand », les logiques protectionnistes et clientélistes sont bien ancrées dans les orientations depuis le milieu des années 1950, mais l'organisation des dispositifs d'appui et les fortes contraintes du modèle d'économie assistée pesant sur les filières (coûts de la main-d'œuvre et des intrants, faible compétitivité induite, etc.) n'ont jamais permis d'enclencher une réelle mutation des structures vers la modernisation et la spécialisation. Comme le résume A. Christnacht (2004) *« longtemps l'agriculture et l'élevage en Nouvelle-Calédonie ont juxtaposé l'activité vivrière des Kanaks et le relatif amateurisme d'Européens mal formés et isolés, vivant médiocrement de leur exploitation. »* Son analyse repose sur l'inadéquation et la faible efficacité des dispositifs ayant conduit aux évolutions structurelles en France après la guerre et dans les années 1960, du fait de leur non adaptation ou de leur non applicabilité en Nouvelle-Calédonie. Pour cet auteur, *« la situation n'a évolué qu'à partir des années 1980 et surtout 1990, une fois assurée la stabilité politique et foncière »*.

Le tournant institutionnel de 1989 (Accords de Matignon-Oudinot et provincialisation) va permettre de donner plus de corps au référentiel de modernisation et de spécialisation pensé dans une logique de filières. Les Evénements et la réforme foncière ont entraîné un exode d'agriculteurs et éleveurs européens depuis la côte Est vers la côte Ouest et vers le Sud, mais la recomposition va effectivement apporter, une fois stabilisée, une plus grande sécurité pour cette catégorie de la population. Dans l'élan de refonte institutionnelle et d'accroissement des aides publiques, les agriculteurs saisissent également l'opportunité d'initier un corporatisme plus influent et mieux structuré. Ainsi la Chambre d'Agriculture se renforce et un registre de l'agriculture est créé en 1995, définissant pour la première fois les « vrais » agriculteurs, majoritairement européens, et les « pluriactifs » ou les ressortissants d'un secteur dit « traditionnel ». Cette corporation reçoit l'appui du gouvernement, dominé par les élus du Sud et activant une série de mesures de protection et d'aides aux filières, dont les volumes financiers se maintiendront bien au-dessus de ceux des aides provinciales. Enfin, la croissance économique, si elle a tendance à déplacer les

stratégies des actifs des tribus vers les pôles d'emploi, génère de nouveaux marchés, notamment sur Nouméa.

Dans ce mouvement, parallèlement à la construction d'un référentiel de « rééquilibrage », émerge un référentiel sectoriel de mieux en mieux circonscrit, tourné vers un « rattrapage » des niveaux de performance et d'équipement des modèles de l'agriculture familiale française ou de l'éleveur extensif australien... On s'éloigne ici considérablement des principes du développement durable, d'autant qu'en plus du mouvement de concentration de la production marchande induite, le respect de l'environnement est totalement absent des discours.

Globalement pour le secteur agricole, la « généalogie » du développement durable est loin d'être linéaire. L'intégration volontariste des dimensions économique et sociale dans une logique de rééquilibrage pour l'agriculture des tribus marque -au moins pour les personnes interrogées- les prémisses de politiques de développement durable « contextualisées ». Conjointement, une fenêtre d'opportunité s'ouvre pour affirmer un référentiel productiviste, que l'on sait préjudiciable à l'environnement et conduisant à la concentration des exploitations.

L'émergence tardive de questions environnementales emblématiques

L'Accord de Nouméa (1998)

L'Accord de Nouméa est une autre étape institutionnelle déterminante ; acte de reconnaissance des effets du passé colonial et de la légitimité des revendications kanak, il est aussi une véritable feuille de route. Devant le constat que le temps donné aux collectivités locales par les Accords de Matignon n'était pas suffisant, l'ensemble de la classe politique, soutenue par l'Etat, a souhaité prolonger les modalités du consensus, mais en renforçant encore l'autonomie du Pays et en la formalisant davantage (Néaoutyine 2006). « Rééquilibrage » et « destin commun » sont réaffirmés, de même que la place centrale des Kanaks dans le processus de construction. Le texte du préambule et le document d'orientation qui l'accompagne « *définissent pour 20 ans l'organisation de la Nouvelle-Calédonie et les modalités de son émancipation* » (Accord de Nouméa).

L'Accord est construit sur la reconnaissance des crimes de la période coloniale « *même si elle ne fut pas dépourvue de lumière* ». Il y est reconnu que « *la colonisation a porté atteinte à la dignité du peuple kanak et l'a privé de son identité* » mais aussi qu'elle a engendré « *un refus de reconnaître les spécificités, dont les populations nouvelles ont aussi souffert dans leurs aspirations* ». Toujours focalisés sur l'émancipation et le traumatisme des Evénements, les politiques, à travers l'Accord de Nouméa, insistent sur les questions institutionnelles⁵,

⁵ L'Accord garantit de fait un niveau d'autonomie important et une série de transferts de compétences très larges et échelonnés sur une vingtaine d'années ; les indépendantistes jugent qu'il s'agit bien d'un texte annonçant l'indépendance (Néaoutyine 2006).

sociales et culturelles : « *la décolonisation est le moyen de refonder un lien social durable entre les communautés* » ; « *restituer au peuple kanak son identité confisquée* » ; « *la participation des autres communautés à la vie du territoire lui est essentielle* », etc. Ainsi les dimensions sociale et institutionnelle sont très présentes, tandis que la dimension économique est à peine évoquée et que rien n'est dit sur l'environnement. Pour l'économie, le rôle des provinces est consolidé, avec peu d'orientations générales hormis la diversification économique, l'élaboration d'un schéma de gestion des ressources minières, ainsi que la mise en œuvre d'un schéma d'aménagement et de développement. L'environnement n'apparaît dans la loi organique de 1999 –traduction législative de l'Accord– qu'à travers la composition du comité consultatif des mines (comprenant dès lors des associations environnementales), le cahier des charges du schéma de gestion des ressources minières, et le cahier des charges du schéma d'aménagement et de développement. Rien n'est dit sur l'agriculture.

Globalement la ligne de 1989 est reconduite, c'est donc au niveau de chaque collectivité selon leurs compétences que les orientations se prennent, ce qui confortent les divergences de discours. La différence est que le durcissement vers l'autonomie, pourtant signé par les partis non indépendantistes, oblige ces derniers à réagir. Dans les faits, l'application de l'Accord sera ralentie, notamment par l'affirmation d'un modèle de développement au Sud –et dans une moindre mesure au niveau du gouvernement– privilégiant la dimension économique... et affichant des préoccupations environnementales dans une vision très patrimoniale.

La montée des préoccupations environnementales à la fin des années 1990

En effet, parallèlement à la focalisation locale sur la gestion de la paix civile et sur le chemin vers l'indépendance, les injonctions internationales sur l'environnement pénètrent les débats calédoniens. Cette pénétration se fonde sur la reconnaissance, déjà à Rio en 1992 puis dans d'autres instances, des spécificités des milieux insulaires⁶. Particulièrement sensibles au réchauffement climatique, réserves de biodiversité remarquables car dotées d'un fort endémisme et d'écosystèmes originaux et exceptionnels, menacés par l'introduction d'espèces envahissantes, ces milieux font l'objet d'importantes recherches terrestres et marines, qui en révèlent les fragilités, mais aussi les potentialités économiques (pharmacologie notamment). La Nouvelle-Calédonie intéresse donc les instituts de recherche, mais aussi les grandes ONG environnementales internationales et quelques

⁶ A Rio les petits Etats insulaires en développement (PIED) sont identifiés comme « groupe spécial ».

grands programmes de conservation initiés au niveau international⁷, sous-régional⁸, et national⁹.

Dans le même temps, le paysage institutionnel de la mine se modifie avec l'installation de firmes multinationales significatives du secteur des métaux (INCO et Falconbridge, rachetées depuis par Vale et Xstrata). Or, ces entreprises sont invitées, à l'échelle internationale et par le biais là-aussi d'initiatives du monde associatif et de chartes, à adopter de « bonnes pratiques » sociales et environnementales¹⁰. Leur présence et les ouvertures potentielles sur les problématiques environnementales stimulent l'action et les débats autour de la conservation, mais aussi autour de la « réparation », notamment sur la thématique de la revégétalisation des sites miniers.

Ces connexions internationales s'accroissent et surtout se matérialisent globalement à partir de 1995 pour la revégétalisation des massifs miniers, mais surtout de 1999 (élections provinciales). Malgré une présence parfois ancienne, ce n'est qu'à partir de l'Accord de Nouméa que les ONG internationales (le fonds mondial pour la nature (WWF) et Conservation International (CI) en particulier) concrétisent des actions en Nouvelle-Calédonie, à travers notamment des conventions signées au niveau gouvernemental, mais surtout provincial. Ces ONG internationales trouvent rapidement des relais locaux, qui portent et amplifient les messages. On assiste ainsi à partir de 1999 à une multiplication d'associations de protection de l'environnement, souvent connectées entre elles et fédérées au niveau du Pays, qui couvrent toutes les catégories de la population. La logique d'intervention est largement inspirée des messages mondiaux portés par ces organisations ; l'accent est mis en premier lieu sur une vision patrimoniale de l'environnement dans une logique de conservation. Cependant, les dispositifs mis en œuvre accordent une place de plus en plus importante à l'idée de gestion, via la participation des populations locales à la conservation, avec le plus souvent la promotion de zones marines ou terrestres protégées. L'affichage « développement durable » est prégnant dès 2000, d'autant que se greffent aux actions des prolongements à portée économique : tourisme rural et « écologique », horticulture d'espèces endémiques à des fins décoratives ou de revégétalisation, potentialités des molécules, développement local intégrant les agricultures et les pêches vivrières, etc.

Les provinces et le gouvernement se montrent sensibles à ce mouvement, qui va de pair avec une prise de conscience locale, quoique diffuse, de l'absence des problématiques

⁷ Dont les programmes de l'UICN (Union Mondiale pour la Nature) sur la biodiversité.

⁸ Dont les initiatives concernant les aires marines protégées suite aux conférences d'Apia en 1976, Nouméa en 1986 et Rio en 1992, ainsi que le Programme Régional Océanien de l'Environnement.

⁹ Dont l'Initiative Française pour les REcifs Coralliens (IFRECOR) des collectivités de l'Outre-mer, engagée en 1999, et la mise en œuvre de la stratégie nationale sur la biodiversité.

¹⁰ L'International Council on Mining and Metals (ICMM), regroupant des compagnies (dont celles intervenant en Calédonie) et des associations, investit notamment le champ du développement durable.

environnementales dans les Accords politiques. Ainsi des services provinciaux de l'environnement se mettent en place pour affiner les questions juridiques, mais aussi pour accompagner l'émergence des associations et impliquer les provinces dans la gestion et la protection du patrimoine naturel. Des commissions de l'environnement sont aussi créées. Ce mouvement est également patent dans le discours politique. Ainsi en province Nord, qui vit un changement de majorité, un chapitre est consacré à l'environnement dans la déclaration de politiques publiques (Province Nord 1999). Il en va de même au Sud, mais alors que la province Nord crée seulement un service de l'environnement au sein de sa Direction du Développement Economique en 2000, la province Sud se dote d'une Direction des Ressources Naturelles distincte des autres directions.

Cependant, pour les personnes interrogées, l'implication politique sur ces questions reste timide ; les moyens humains et financiers mis à disposition des politiques environnementales sont jugés faibles et les actions concrètes surtout conduites par délégation. Si cette période marque indéniablement un nouveau changement de perspectives, elle est davantage perçue comme un moment de prise de conscience, qui ne se concrétise réellement qu'à partir de 2004. Il faut constater que le discours reste focalisé sur l'Accord de Nouméa et ses différentes interprétations.

Les implications pour le secteur rural

Peut-être du fait de cette timidité des institutions publiques, et parce que son poids continue de diminuer dans les grands équilibres économiques du Pays, le secteur agricole et rural est très peu impacté par cette montée des thématiques environnementales. La dépendance au sentier (*path dependance*, Mahoney 2001) joue en particulier à plein pour le maintien du dualisme entre le sous-secteur de l'agriculture des tribus et le sous-secteur de l'agriculture marchande.

Pour le sous-secteur de l'agriculture des tribus, c'est en province Nord que les évolutions sont les plus significatives. Le bilan jugé mitigé de 10 ans d'action provinciale en direction de la ruralité kanak (Mercoiret et al 1999), allié au changement d'exécutif¹¹, entraîne un réajustement du discours. Ainsi Paul Néaoutyine, nouveau président de la province, déclare en 2001 : « *Si certains veulent participer au développement moderne sur terres coutumières, il faut qu'on leur donne la possibilité, mais il faut laisser aux autres le droit de continuer à vivre selon la coutume et la tradition* » (interview dans la Revue Mwà Vée, mars 2001). Concrètement, il s'agit de prendre acte de la dualité du monde rural et du besoin d'un traitement séparé.

Un programme ambitieux de développement de la mine, du tourisme mais aussi de participation de plus en plus active dans les filières agroalimentaires, est poursuivi, partiellement contrôlé par la puissance publique¹². Il s'agit de générer des ressources

¹¹ Le Palika remporte les provinciales de 1999 aux dépens de l'UC.

¹² A travers la diversification des activités de la holding publique Sofinor.

susceptibles de donner à la province les moyens de la politique volontariste d'amélioration des infrastructures à vocation économique (centres de tri des produits agricoles, zones d'activité, schéma d'aménagement, etc.) et sociale, mais aussi d'affirmer le choix du « développement local ». La question du développement en milieu kanak est donc reprécisée, les difficultés d'insertion au marché sont contournées par un financement indirect (redistribution de la rente minière) et une protection et un développement encadré des activités sur terres coutumières. A partir de 1999 le nombre d'animateurs dédiés aux tribus est augmenté, les projets de développement local se multiplient, une direction du développement local transversale est créée au sein de la nouvelle Direction du Développement Economique et de l'Environnement, le Codev est réécrit pour faciliter l'offre des subventions vers les tribus, un zonage territorial est élaboré et le personnel redéployé, etc. Finalement, sans que cela soit totalement explicite, il est donc acté que le développement sur terres coutumières doit faire l'objet d'une politique spécifique. Dans cette perspective, le développement durable n'est pas évoqué en tant que tel et les orientations ne parlent pas d'environnement. En revanche, l'articulation des dimensions économique et sociale est toujours prégnante et continue d'être perçue rétrospectivement comme un engagement dans des politiques de développement durable.

Pour autant, la difficulté de mettre en agenda cet appui aux dynamiques en tribu et sur terres coutumières reste une préoccupation. Au-delà de l'affichage, la préservation et l'accompagnement d'un mode de vie kanak dans un univers en pleine croissance sont contraints par le manque d'outils et de dispositifs adaptés. Les projets de développement local et le portage public peinent à entraîner les tribus, qui restent dans les faits marginalisées.

Quoique diffuse dans les discours, la question environnementale pénètre progressivement les acteurs de l'appui aux tribus. Les acteurs de ces appuis que nous avons interrogés insistent dès lors sur la préservation de l'environnement par la « tradition », qui s'articule aux logiques économiques : en retour en effet, la préservation des « traditions » serait assurée par les redistributions via les projets structurants. La connexion avec les projets de conservation, bien que ténue, s'inscrit également dans cette perspective d'un cadre naturel tribal, la coutume étant le garant des savoirs locaux à valoriser. Mais là encore, il est difficile de conduire des politiques intégrées et les projets de conservation peinent à élargir leurs travaux aux dimensions économiques et sociales.

Dans le sous-secteur de l'agriculture marchande, les projets importants réalisés encouragent la poursuite de l'effort de modernisation, mené conjointement par les provinces et par le gouvernement, relayé par la Chambre d'Agriculture et par de nouvelles structures d'appui aux filières. Entre 1989 et 2004 la production agricole marchande, venant essentiellement des terres privées et d'exploitations européennes, a quasiment doublé en valeur et s'est fortement diversifiée. Dans le même temps, le nombre d'exploitations a, selon le RGA, été divisé par deux, signe d'une forte concentration et d'une rapide modernisation des structures. Le corporatisme agricole s'en trouve renforcé et peut aisément justifier de la poursuite des politiques de soutien engagées.

Cette agriculture est fortement soutenue ; les aides directes à la production se maintiennent à 30% de la production marchande en valeur (Davar 2005). La croissance économique exceptionnelle que connaît la Nouvelle-Calédonie permet cependant de maintenir ces soutiens. Comme les autres dispositifs peinent par ailleurs à générer une demande conséquente, il n'y a pas de mise en concurrence des deux sous-secteurs ruraux. Ainsi le dualisme se trouve une fois de plus renforcé par les succès du secteur marchand et par la structuration de logiques d'appui aux tribus de plus en plus déconnectées. De fait la spécialisation des services d'appui se poursuit.

Les progrès du secteur marchand, sa concentration et l'augmentation de sa productivité se font nécessairement avec un recours important à l'utilisation d'intrants chimiques et à l'augmentation de la consommation en eau (Davar 2005). Or ce n'est que tout récemment (2007 et 2008) que les atteintes à l'environnement de l'intensification agricole sont débattues, suite à deux alertes sanitaires dans l'élevage et surtout à des contrôles de légumes sur le marché de Nouméa. Mais pour l'heure le référentiel d'intensification résiste.

Globalement pour le secteur rural la logique d'autonomisation et de dualisme entre une agriculture des tribus et une agriculture marchande se confirme. Les référentiels externes ne pénètrent qu'à la marge les dynamiques des politiques publiques. Le développement durable en particulier est peu ou pas invoqué dans la définition des grandes orientations agricoles et rurales.

L'intégration de la rhétorique du développement durable à partir de 2004

Intégration différenciée du développement durable dans les messages politiques

Formellement, les équilibres en présence et les grandes orientations de politiques publiques ont très peu évolué ces dernières années, même si la vie politique calédonienne a été très agitée, avec notamment une scission du bloc non indépendantiste en 2004 et un changement de majorité en province Sud et donc au gouvernement. La segmentation des politiques économiques, sociales et environnementales reste de mise, de même que la distance entre les projets provinciaux et, pour ce qui nous concerne, le dualisme et les grandes logiques des politiques rurales.

En revanche, les discours ont beaucoup évolué et la campagne pour les élections de 2004 marque indéniablement l'apparition du développement durable dans l'argumentaire des partis politiques. Toutes tendances confondues, les candidats s'y réfèrent et l'affichent sur leurs programmes. Typiquement, le développement durable est annoncé comme une orientation générale, sans que son contenu soit réellement précisé au-delà de la référence à la satisfaction des besoins des générations futures. Dans la suite de l'argumentaire cependant, les approches se sectorisent, le développement étant décliné dans les programmes économiques (avec une place très importante accordée à la mine et à ses impacts), la santé, l'éducation et la culture, etc., tandis qu'une attention particulière est portée à l'environnement qui devient un domaine à part entière de l'action publique. A ce niveau sectoriel toutefois, l'intégration des dimensions est très peu présente.

Pour le développement rural, la disjonction entre le « chapeau » développement durable et ses déclinaisons sectorielles est particulièrement marquée.

Ainsi parmi les 75 propositions de l'Avenir Ensemble, parti qui a conquis l'exécutif de la province Sud et la majorité gouvernementale en 2004, celles concernant la ruralité étaient les suivantes : « *exonération totale de charges patronales pour l'emploi des salariés agricoles, création d'un RUAMM¹³ «agriculture» à taux réduit, développement de la transformation industrielle locale (charcuterie industrielle, usine de fruits et légumes, etc.) et création d'un abattoir OCEF¹⁴ en Province Nord, encadrement des marges et pratiques commerciales des intermédiaires et de la grande distribution, allègement de la fiscalité sur la transmission des exploitations agricoles* ». Se sont rajoutés, après quatre ans de pouvoir : « *exonération de droits et taxes sur le carburant à usage agricole, mesures de soutien au secteur élevage bovin (augmentation du prix d'achat OCEF, création d'une prime à la vache allaitante,*

¹³ Registre Unifié d'Assurance Maladie Maternité.

¹⁴ Office Calédonien d'Entreposage Frigorifique.

modification du CPI¹⁵ en Province Sud...), réforme du dispositif d'indemnisation des calamités agricoles (CAMA¹⁶), mise en place d'un régime fiscal privilégié en faveur des coopératives, soutien à l'agriculture biologique ». La prise de distance avec le référentiel de développement durable pour se concentrer sur l'économie (avec toutefois une entrée sur l'agriculture biologique) est évidente.

Pour l'Union Calédonienne, parti indépendantiste dont les orientations se rapprochent de celles défendues par le Parti de Libération Kanak (Palika) qui détient l'exécutif, l'affichage prioritaire reste l'Accord de Nouméa. Son programme se décline autour des articles de la loi organique de 1999. Le développement durable est cité en chapeau de la partie « économie » : *« pour une économie de marché viable, durable et équitable »*. Concernant l'économie rurale, le discours cherche à reconnaître la diversité du monde rural : *« L'Union Calédonienne prend en compte les trois dimensions de l'activité agricole : agriculture et élevage à vocation marchande, agriculture « mixte » (activité marchande et vivrière d'autoconsommation), agriculture d'autoconsommation, ainsi que la forêt, la pêche et l'aquaculture. Cependant, la réalité est moins schématique et des passerelles existent entre les trois dimensions dans lesquelles on peut trouver les mêmes types de besoins, par exemple : développement de la formation et de l'information, diversification du tissu économique autour des pôles urbains, développement d'infrastructures pour la valorisation et l'écoulement, promotions des innovations de la production, organisation des filières de production (production, collecte, transport, transformation, conditionnement, commercialisation), organisation des producteurs par filières.*

Le tout avec pour objectifs l'amélioration des performances, la création d'emplois, le « mieux-vivre » des populations, le maintien des populations rurales et l'installation des jeunes. Pour atteindre ces objectifs, nous favoriserons : l'exploration de nouveaux marchés, des productions de qualités labellisées, des structures nouvelles de transformation, l'innovation en termes de recherche et de développement, les aides à l'installation, l'accès au crédit ».

Ces discours politiques marquent globalement la diversité des idéologies politiques, et en particulier la confrontation entre « indépendantistes » et « non indépendantistes ». Les visions sectorielles du développement rural révèlent une vision tournée vers l'agriculture marchande et une confiance aux mécanismes d'incitation au Sud (avec une prise en compte très tardive des approches de développement local, 2006) et l'intégration et l'interpénétration des dimensions économique et sociale pour les indépendantistes.

¹⁵ Code Provincial d'Investissement.

¹⁶ Caisse d'Assurance Mutuelle Agricole.

Intégration différenciée du développement durable dans les politiques publiques

Au-delà de cette vision sectorielle, et en schématisant les positions à partir des différents entretiens réalisés et à la lecture des évolutions des messages politiques récents, les responsables non indépendantistes insistent depuis 2004 sur les problématiques environnementales, qu'ils associent parfois explicitement au développement durable. Ainsi sur le site de la province Sud, le développement durable est accolé au volet environnement mais n'apparaît pas dans les compétences de développement économique. En revanche, les démarches éco-responsables ou éco-citoyennes¹⁷ sont timidement promues dans les activités économiques, tandis que les opérations de conservation stricte (mise en réserves, patrimonialisation de sites) ou de gestion intégrée sont très présentes (sur terre comme dans le lagon). L'accent est mis sur la formation et la sensibilisation à l'environnement, avec des moyens médiatiques considérables. Un signe fort est la création en 2006 par la province Sud d'une Direction de l'environnement dotée de 90 agents affectés, pour plus de la moitié, à des missions de surveillance et de terrain (gardes nature). Les articulations possibles entre les dimensions économique, sociale et environnementale sont toutefois peu explicitées. Le modèle global d'économie assistée¹⁸ n'est pas discuté, de même que la gestion concrète de la rente minière.

En province Nord, province indépendantiste, l'affichage du développement durable est plus diffus, mais tente davantage de coller à la définition « canonique », sans toutefois se centrer sur l'environnement. Le service de l'environnement, créé en 2000, est ainsi inclus dans l'organigramme de la Direction du Développement Economique et de l'Environnement et compte peu d'agents. Cette situation est justifiée par le fait que « *les questions environnementales sont intégrées naturellement dans toutes les activités* ». La traduction est alors bien « *un développement économique et social respectueux de l'environnement* ». Priorité est toujours donnée, dans la suite de l'Accord de Nouméa, à l'articulation des dimensions économique et sociale, qu'il convient de traiter en respectant mieux l'environnement : les priorités sont explicitées. Rappelons enfin que le développement économique, dans la conception de la province Nord, privilégie l'engagement public autour de projets qualifiés de « structurants », devant permettre la densification d'un tissu économique local. Ici la gestion de la rente est davantage explicitée, mais la dépendance vis-à-vis du nickel et de la métropole n'est pas réellement traitée, de même que les scénarios de sortie de l'économie assistée. Pour schématiser, les éléments de durabilité seraient contenus dans l'Accord de Nouméa ; l'appliquer en adaptant les politiques aux urgences environnementales renvoie à la définition provinciale du développement durable.

Il convient de rappeler par ailleurs l'importance de la dimension culturelle dans les politiques à l'œuvre. Il ne s'agit pas de politiques « résiduelles », comme cela est souvent le

¹⁷ Un focus est mis sur les programmes d'énergie renouvelables par le gouvernement.

¹⁸ Dépendance des transferts de la métropole induisant une surévaluation des salaires et une hypertrophie du secteur tertiaire (Freyss 1995).

cas ailleurs, mais bien d'un des piliers des Accords politiques, qui se veut être original. Société et culture sont intimement liées dans les débats locaux. Outre les actions emblématiques (dont la construction et l'exploitation du centre culturel Jean-Marie Tjibaou, les programmes de l'Agence de Développement de la Culture Kanak ou des directions provinciales), la reconnaissance de la culture kanak - dans une logique et réparation et de valorisation - est présente et influence nombre des discours politiques. Il ne faut pas oublier non plus que dans l'Accord de Nouméa, la reconnaissance des spécificités culturelles inclut aussi les descendants des colons et les « nouveaux arrivants ».

Intégration du développement durable et jeu des acteurs

Face à ces schémas différenciés entre les approches provinciales, hypothèse est faite que dans le jeu des acteurs autour de l'Accord de Nouméa, la focalisation sur l'environnement peut permettre d'éluder des questions politiques toujours sensibles. Le consensus autour de l'environnement, domaine *a priori* fédérateur et ne souffrant pas de polémiques, peut apparaître comme la préfiguration du destin commun au même titre, voire plus encore, que le « rééquilibrage » économique, social et culturel. A ce titre, l'inscription en juillet 2008 d'une partie du lagon calédonien au patrimoine mondial de l'humanité est exemplaire. Ce projet et les plans de gestion qui l'accompagnent, ont fédéré largement toutes les collectivités locales, qui ont contribué au dossier et à son portage technique et politique. L'importante délégation calédonienne à Montréal pour assister aux délibérations comprenait toutes les tendances politiques du Pays et le contenu même du dossier fait largement référence à l'Accord de Nouméa adossé au développement durable ¹⁹. Effectivement, à part quelques voix discordantes soulignant le risque d'une inscription « alibi » pour laisser ensuite le champ libre aux mineurs sur les parties non inscrites et les difficultés du suivi²⁰, un large consensus s'est noué, atténuant sensiblement les tensions pourtant très fortes par ailleurs sur le retard pris par certains transferts de compétences inscrits dans l'Accord de Nouméa.

Dans le jeu des acteurs, la montée concomitante du discours sur le droit des peuples autochtones est un élément nouveau qui pourrait s'avérer structurant. L'association Rhéebu Nùù est créée en 2002 par des coutumiers autour de la contestation des conditions d'implantation de l'usine de Goro Nickel dans la commune de Yaté. En référence aux débats mondialisés sur l'autochtonie, elle se positionne sur un double discours de défense de l'environnement et de reconnaissance pleine et entière des droits kanak face aux firmes. Ses combats, menés par des moyens divers mais notamment par le recours à la loi, rencontrent

¹⁹ « Cette proposition d'inscription a pour but de renforcer la reconnaissance internationale de la valeur exceptionnelle des lagons et des récifs coralliens de Nouvelle Calédonie, de favoriser la prise de conscience locale des enjeux de la protection du milieu marin, d'inscrire la Nouvelle-Calédonie dans une démarche de développement durable reconnue et soutenue au niveau international ». (Extrait du dossier de candidature).

²⁰ Nidoïsh Nasseline (élu de la province des Iles et personnalité coutumière) dans les Nouvelles Calédoniennes du 17/07/08.

un certain succès. Le chantier de l'usine est ralenti et les revendications sociales et environnementales rencontrent un certain écho populaire. Un Comité autochtone de gestion des ressources naturelles (Caugern) est créé en 2005, qui va augmenter la portée des revendications et des propositions de Rhéébu Nùù. Il s'agit de défendre un discours réclamant un renforcement des droits kanak vis-à-vis des multinationales du nickel, au nom de la marginalisation économique vécue et des dommages à l'environnement subis. L'objectif passe par des responsabilités accrues pour les autorités dites « coutumières », dévalorisées et exclues jusqu'alors des lieux de décision (Demmer 2007). Le Caugern joue habilement du contexte régional et international, et se voit conforté par la signature toute récente de la charte des Nations Unies pour les droits des peuples autochtones. Le discours se place aussi sur le plan de l'environnement -le Caugern est soutenu par des associations écologiques locales- et se réfère très directement au développement durable. Surtout axé au départ sur les questions minières, il prend donc une forme élargie et investit le champ politique global. Signe de cet élargissement, Rhéébu Nùù est entré en politique et a emporté la mairie de Yaté en 2008.

Les impacts sur le développement rural de la montée des revendications autochtones restent faibles, mais l'investissement communal devra sûrement conduire Rhéébu Nùù et le Caugern à se positionner plus précisément. Il est encore tôt pour présager du devenir d'une troisième version du développement durable passant par la revalorisation des autorités coutumières dans la gestion locale et cherchant à s'affranchir de façon parfois radicale des mécanismes actuels de construction des politiques publiques. Il n'en reste pas moins que le recours à un ancrage local via la coutume et à une connexion volontariste à l'international est important pour l'élargissement du débat au niveau du Pays. Force est de constater aussi que le Caugern est l'institution qui fait le plus de références à la définition canonique du développement durable.

Il convient d'ajouter enfin que la Nouvelle-Calédonie n'échappe pas à une médiatisation du développement durable qui souvent ne traduit pas les politiques réellement engagées. Cette médiatisation permet aux différents corporatismes d'affirmer leur « bonne conduite » dans un effet de mode, finalement très classique. Assises du développement durable, salon du développement durable, colloque sur l'agriculture durable, rencontres politiques autour du développement durable, conférences affichant le développement durable dans l'aménagement du territoire, la gestion de l'eau, l'architecture, etc. : depuis 2006, avec une forte intensification en 2008, les manifestations sur ou à propos du développement durable se sont multipliées. Force est de constater que dans la plupart des cas, elles contribuent à véhiculer une vision du développement durable réduite aux approches environnementales.

Les politiques, programmes et actions de développement rural perçu comme « durable » en Nouvelle-Calédonie

La recherche des dispositifs de développement rural durable dans la Nouvelle-Calédonie d'aujourd'hui : une entreprise délicate

Nous avons vu qu'on peut difficilement parler d'intégration des dimensions sociale et environnementale dans les politiques publiques avant 1988. Plus encore, nous avons vu à travers l'analyse des trajectoires des politiques publiques rurales (cf. le rapport de l'axe 1 du projet Propocid et *supra*), que s'est instauré un fort dualisme dans l'appréhension du développement agricole et rural, entre un secteur « moderne » dont on cherche à accompagner la spécialisation, et un secteur « social » que l'on tente d'accompagner vers une insertion marchande dans une logique davantage territoriale.

Nous insistons également sur le poids des Événements et de leur règlement politique dans la conduite des politiques publiques en Nouvelle-Calédonie. Les notions de rééquilibrage économique et social du Pays (en faveur du Nord et des Iles, donc du monde kanak et plus indirectement des caldoches de « brousse ») et de destin commun en dessinent les grands contours ; les indépendantistes y ajoutent l'émancipation vers l'indépendance (Province Nord 1999, Christnacht 2004). Ces notions éminemment politiques et supposant des actions très volontaristes (notamment du point de vue du développement économique) ne rencontrent que partiellement la définition canonique du développement durable, ou du moins en modifient les représentations et interprétations locales.

La répartition des compétences issue des Accords de Matignon en 1988 et de Nouméa en 1998, confie par ailleurs aux trois provinces (cf. carte *supra*) la responsabilité du développement économique (appui aux projets d'installation et de modernisation et animation du développement), de l'aménagement et de l'urbanisme, de l'environnement, de la gestion des affaires sociales (hors système territorial de protection) et des politiques culturelles. L'Etat n'intervient concrètement pour le développement qu'à travers les mécanismes de transferts (contrats pluriannuels de développement négociés bilatéralement avec le Pays et les provinces), l'appui partiel à quelques dispositifs (installation en agriculture et Opérations Groupées d'Aménagement Foncier notamment) et surtout la mise en œuvre de la réforme foncière. La Nouvelle-Calédonie détient quant à elle quelques leviers forts comme les réglementations minières, la gestion des tarifs douaniers et la fiscalité en général ; elle gère également les aides aux filières agricoles (indemnisations des calamités naturelles, soutiens aux prix et gestion des quotas, aide à l'énergie, etc.) (cf. annexe 1). La segmentation des compétences, qui pousse très loin la décentralisation, autorise des orientations très différentes de développement et double les dispositifs.

Nous avons vu enfin que la rhétorique du développement durable n'intègre les discours politiques qu'à partir de 2004. Néanmoins cette intégration n'a pas conduit immédiatement à la mise en place de dispositifs spécifiques estampillés « développement durable ». Il semble

que la phase de maturation (ou d'inertie institutionnelle) soit en train de s'achever et que de réelles innovations n'en sont qu'à leur phase d'émergence et de structuration.

Partant de ces constats de segmentation et de fragmentation des politiques, l'identification des programmes et actions de développement durable en direction du monde rural est difficile. Elle suppose des choix inévitablement arbitraires, d'autant que la « mode » du développement durable invite toutes les institutions à s'en réclamer. Ainsi certains dispositifs ne sont pas repris, alors qu'ils ont été affichés comme relevant du développement durable par certains de nos interlocuteurs.

Nous avons ainsi fait le choix de présenter les programmes sectoriels strictement tournés vers l'appui aux filières, qui concernent les plus gros volumes financiers mais ne relèvent pas et ne se revendiquent pas du développement durable. Il importe d'en présenter les fondements et quelques résultats afin de juger du niveau de dualisme des politiques publiques, mais aussi de l'impact sur les autres dispositifs de ces orientations productivistes.

Aperçus sur les acquis des politiques de soutien aux filières agricoles

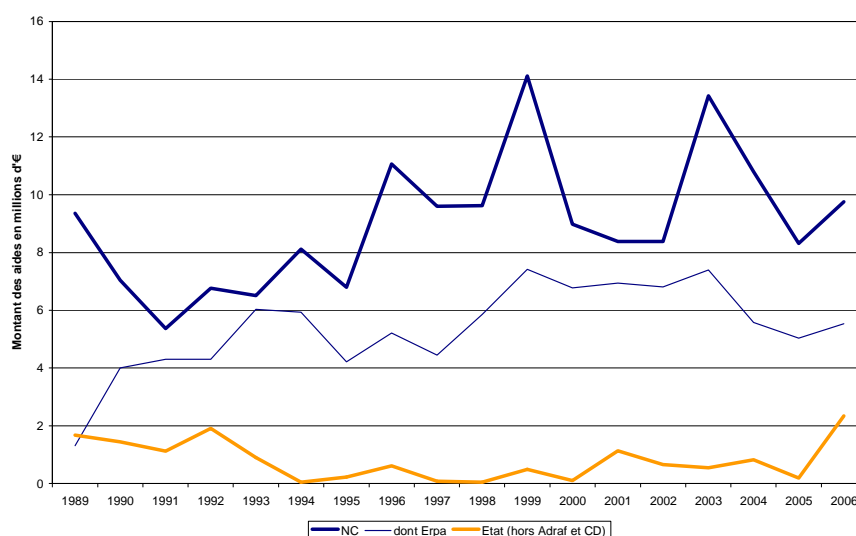
La réalité du référentiel interventionniste des politiques de développement rural s'exprime par la liste, très explicite, des aides de la Nouvelle-Calédonie au secteur agricole (http://davar.gouv.nc/portal/page/portal/davar/secteur_rural/interventions/aide_nc). La majorité de ces aides sont réservées aux « *personnes inscrites au registre de l'agriculture et à jour de leur cotisation* » :

- Aide à l'énergie - Détaxe gazole
- Exonération de la taxe générale sur les importations (TGI)
- Financement des barrières fixes pour clôturer les exploitations
- Mesure d'occupation des sols. Il s'agit d'une aide forfaitaire pour la plantation de cultures fourragères avec comme objectifs de lutter contre l'érosion, d'apporter un complément de revenu, de produire éventuellement du fourrage pour pallier les effets de la sécheresse
- Prime à la vache allaitante
- Aide à l'achat de reproducteurs bovins
- Aide à l'achat de reproducteurs de race brahmane
- Aide au transport de reproducteurs bovins
- Complément de prix « viande bovine »
- Médicaments anthelmenthiques
- Médicaments pour les ovins et les caprins
- Aide à l'achat de reproducteurs porcins
- Indemnisations des carcasses porcines saisies par l'Ocef
- Soutien des prix de la viande de cerf

- Aides à la filière céréales, qui comprend une bonification du prix d'achat et une aide au transport
- Aides à la filière coprah, sous la forme d'une prime à la qualité et d'une prime au séchage
- Soutien des prix des fruits et légumes exportés avec, notamment pour le litchi, une aide supérieure pour les provinces Nord et des Iles Loyauté
- Intervention sur la filière squash

A ces dispositions s'ajoutent des aides à l'indemnisation des calamités agricoles passant par la CAMA (Caisse d'Assurances Mutuelles Agricoles) et financées depuis 2003 par l'APICAN (Agence pour la Prévention et l'Indemnisation des Calamités Agricoles ou Naturelles), portant sur 25 millions € entre 1995 et 2007. Un programme d'installation en agriculture a également été mis en place, avec des adaptations progressives pour tenir compte du contexte local ; ainsi 1,4 millions € ont été attribués à 43 exploitations²¹, dont neuf sont situées sur terres coutumières²² (Adraf 2007).

Ces aides cumulées représentent 254 millions € entre 1989 et 2006 (cf. graphe ci-dessous), dont la plus grande partie est gérée par l'ERPA (Etablissement de Régulation des Prix Agricoles), établissement territorial créé en 1989 et dominé par les principaux agriculteurs « marchands » calédoniens, en grande majorité issus de la province Sud (Djama à paraître).



Aides à l'agriculture de l'Etat et de la Nouvelle-Calédonie (1989-2006) (DAVAR)

Quoique globalement en baisse, la part de ces aides dans la Production Agricole Marchande mesurée par les services statistiques s'élève à 19% sur la période.

²¹ Dont certaines n'ont pas été entièrement versées du fait de non respect de certains engagements (Adraf 2007).

²² Mais les données sont faussées car tous les exploitants sont situés sur un même périmètre aux Iles Loyauté.

Outre ces aides directes à la production ou à la commercialisation, le marché intérieur calédonien fait l'objet de mesures spécifiques. Ainsi les marchés des viandes bovine et porcine, ainsi que des céréales (maïs), bénéficient d'une commercialisation par des organismes « Pays », en fonction de quotas répartis régulièrement ; les prix garantis sont négociés annuellement.

La protection opère aussi, et surtout, via la fiscalité extérieure. Ainsi des restrictions sont prévues dans la réglementation du commerce extérieur, qui est une compétence de la Nouvelle-Calédonie. Un arrêté de 1999 prévoit : « *En matière de restrictions quantitatives à l'importation au sens de la décision du Conseil n°91/482/CEE du 25 juillet 1991 : sont éligibles au bénéfice de protections de marché, les activités de production déjà existantes en Nouvelle-Calédonie.* »²³. Cet arrêté est complété par la délibération n°252 du 28 décembre 2006²⁴ et l'arrêté n°2007-889/GNC du 01 mars 2007²⁵, précisant certains points mais réaffirmant le principe de la protection des productions locales. Un système de taxe variable est donc institué (TSPA et programme annuel d'importation), qui se traduit par une liste de produits prohibés ou fortement taxés à l'importation, actualisée mensuellement. Sur cette liste sont inscrits de nombreux produits agricoles. Il est difficile d'évaluer le coût de cette protection pour le gouvernement, ainsi que la part contenue dans les revenus des agriculteurs marchands du Pays, mais la nature même des dispositions réglementaires appuie le caractère « assisté » de l'agriculture calédonienne : « *ces mesures réduisent très fortement la concurrence des produits d'importation vis-à-vis des produits locaux* » (DAVAR 2005).

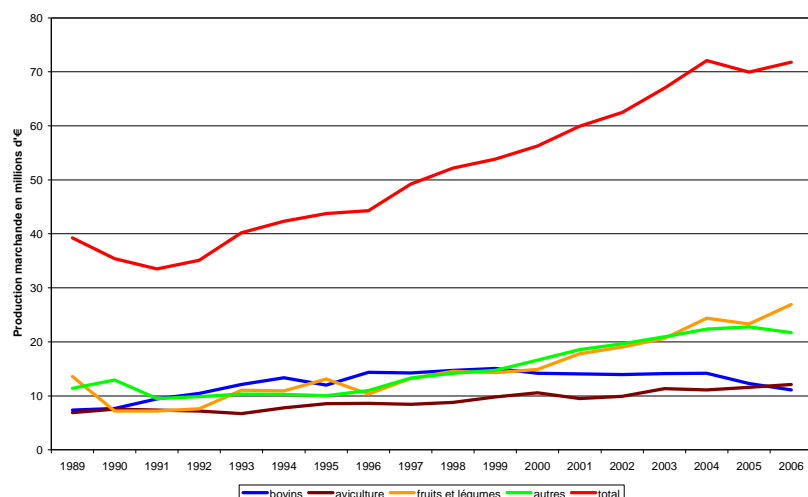
Il faut souligner enfin que l'action des provinces, portant sur la mise à disposition de certaines infrastructures publiques (centres de tri, silos, abattoirs, etc.) et sur le financement de projets de modernisation (cf. *infra*), contribue aussi à l'appui aux filières.

Le graphique ci-dessous montre clairement l'impact de ces politiques sur l'évolution de la PAM depuis 1989. Ce résultat est d'autant plus probant qu'il s'accompagne d'une réduction drastique du nombre d'exploitations enregistrées (de 10 000 à 5 600 entre 1991 et 2002). Dans le même temps, l'utilisation d'engrais a augmenté de 3 200 tonnes en 1994 à 4 400 en 2006, tandis que les importations de pesticides stagnent autour de 150 tonnes. L'agriculture intensive s'est surtout développée au Sud (83% de l'utilisation d'engrais), qui a très largement profité de la concentration de l'activité. Malgré les bons résultats en termes de production, on peut s'interroger sur les durabilités économique, sociale et environnementale du modèle productif encouragé, ainsi que sur son impact sur le « rééquilibrage ».

²³Arrêté du 16 décembre 1999, portant formalités du commerce extérieur à l'importation, légèrement modifié en 2004. <http://www.douane.gouv.nc/douane/reglementation/ARR-99-3292.html>,

²⁴ http://www.douane.gouv.nc/douane/reglementation/del_252_28122006.pdf

²⁵ <http://www.douane.gouv.nc/douane/reglementation/ARR-07-889-GNC.pdf>



Evolution de la production agricole marchande (PAM) 1989-2006 (DAVAR)

Le monde agricole marchand calédonien, ses organisations et les services l'accompagnant sont confortés par ces résultats de production, qu'ils jugent parfois comme un mouvement de modernisation comparable à celui opéré en France quelques décennies plus tôt. Les conclusions d'un colloque sur « l'agriculture durable » organisé en 2006 par la Chambre d'Agriculture ne traitaient de fait que des questions économiques et plébiscitaient la poursuite d'un fort interventionnisme. Les politiques laissent peu ou pas de place au développement durable entendu comme l'articulation des trois piliers économique, social et environnemental.

Il convient cependant de noter que des orientations semblent se dessiner pour diriger l'ensemble des aides aux filières vers des approches plus soucieuses de l'environnement et surtout davantage ancrées aux logiques de terroirs. Agriculture raisonnée, agriculture biologique, labellisation de produits de qualité, etc. font leur apparition dans les discours. La Chambre d'Agriculture et la Davar y voient une intégration progressive du référentiel de développement durable, dont il conviendra de juger de la réalité dans les pratiques.

Aperçus sur la réforme foncière engagée en 1978

La revendication foncière est centrale et emblématique de la lutte pour la reconnaissance des droits autochtones sur la grande terre, tandis que les politiques foncières ont largement dirigé l'action de l'Etat pour la mise en valeur de la colonie. L'accaparement des terres « non occupées » dès 1855, la délimitation des domaines des tribus en 1868, la création des réserves et le « cantonnement » en 1897²⁶, témoignent de l'attention portée par l'Etat à la question foncière. Le contrôle public et la mise à disposition pour les colons – par concession et par location – s'avèrent prioritaires, y compris par rapport à l'appui technique et financier à la mise en valeur agricole.

²⁶ A raison, théoriquement, d'au minimum 3 ha de cultures par personne.

Des réponses partielles ont été données aux revendications souvent violentes des Kanaks contre ces spoliations à partir du XX^e siècle, mais surtout après la guerre et l'instauration du statut de TOM. Les agrandissements de réserves, notamment dans la décennie 1950 sous l'impulsion de l'Union Calédonienne²⁷, ainsi que l'instauration d'un régime foncier « coutumier » spécifique en 1959, marquent des tentatives – parfois ambiguës – de « traiter » la question pour apaiser les tensions. Mais ces tentatives sont loin d'être suffisantes et les revendications deviennent préjudiciables à la paix civile, et par contre coup à la sécurisation du modèle d'économie assistée. Il semble évident à la fin des années 1970 que des mesures de grande ampleur doivent être prises, surtout après plusieurs années de récession dues au contre-boom minier.

La réforme foncière officiellement entamée en 1978 se fait d'abord sous l'égide du Territoire (1978-1982), puis de l'Etat à travers l'Office foncier (1982-1986), puis à nouveau de la Nouvelle-Calédonie à travers l'Agence de Développement Rural et d'Aménagement Foncier (Adraf), et enfin de l'Etat, l'Adraf devenant un établissement public d'Etat en 1988. Ces hésitations quant au portage témoignent des tensions autour de la thématique foncière nécessitant tantôt l'expression locale des élites, tantôt le recours à un arbitrage « extérieur » (Adraf 1999). Comme le remarque Alain Christnacht (2004), les objectifs poursuivis ne sont pas facilement conciliables : réattribuer des terres pour mieux les mettre en valeur et restituer aux Kanaks tout à la fois un outil de production et des terres ancestrales.

La réforme version « Territoire » a fait l'objet d'une délibération le 14 mai 1980 puis d'une loi du 7 janvier 1981, qui insistent sur la dimension économique mais reconnaissent les droits liés au lien à la terre. La seconde loi, instituant des Groupements de Droit Particulier Local (GDPL) et susceptible d'orienter la réforme vers son volet « culturel », rencontre l'opposition locale des Européens. Cette opposition va conduire à la reprise en main par l'Etat des acquisitions/attributions, à travers l'Office foncier. Entre 1978 et 1982, 51 000 ha ont été acquis, dont 29 000 ha étaient des terres privées. Seuls 26 000 ha ont été attribués sous la forme d'agrandissements de réserves (19 000 ha) et de propriétés claniques (7 000 ha) ; 62% de ces attributions provenaient du domaine privé du Territoire.

L'Office foncier créé par ordonnance du 15 octobre 1982, distingue l'usage du sol et les droits coutumiers et propose l'instauration d'une redevance à percevoir par les « propriétaires » coutumiers, versée par les attributaires dans le cadre du droit civil ou par des locataires désignés par l'Office. Des Groupements de Droit Particulier Local (GDPL) sont institués en 1982, « *pour concilier les exigences du droit civil européen et l'organisation coutumière traditionnelle* » (Adraf 1999) ; leur personnalité morale est reconnue en 1985, mais ils recevront peu de terres avant 1989. Entre 1982 et 1986, dans cette configuration, 51 000 ha ont à nouveau été acquis et de nombreux dossiers d'attributions ont été montés, mais seuls 2 000 ha ont été donnés, sous la forme de propriétés claniques. Outre la lenteur des procédures de décision, le dispositif reste critiqué

²⁷ Le foncier coutumier passe de 328 000 ha en 1903, à 363 000 ha en 1964 et à 375 000 ha en 1978.

localement et l'arbitrage de l'Etat se fera, avec l'alternance de 1986, au profit d'une vision plus « économique » de la réforme.

L'Adraf « Territoire » est créée le 17 juillet 1986 ; son conseil d'administration intègre deux représentants des agriculteurs et un seul représentant des autorités coutumières, le Territoire « loyaliste » étant majoritaire dans les prises de décision. Au cœur des Evénements, et dans cette configuration particulière, les actions de l'Adraf vont se concentrer la poursuite des acquisitions (21 700 ha d'achat de propriétés privées), tandis que les attributions (9 300 ha) se font très majoritairement en propriété privée (8 300 ha) et pour beaucoup au bénéfice d'agriculteurs européens. Cette situation paradoxale par rapport aux intentions de 1978 et reléguant au second plan la dimension coutumière de la réforme, va finalement contribuer à exacerber les tensions.

Les Accords de Matignon-Oudinot débouchent sur une remise à plat de la réforme. L'Etat, positionné en arbitre, reprend en main l'Adraf, qui devient un établissement public d'Etat. Les attributions de l'Adraf inscrites dans la loi organique de 1999 comprennent les opérations d'acquisition et d'attribution en matière agricole et foncière, ainsi que l'aménagement et le développement rural. Des comités de provinces sont créés pour l'examen des dossiers et de leur conformité avec la politique provinciale d'acquisition. Les décisions sont prises par le conseil d'administration de l'Adraf, sous la présidence du haut commissaire et comprenant des représentants des organisations agricoles, du congrès et des provinces. Des commissions foncières communales donnent un avis sur chaque dossier les concernant et sur les critères de décision ; elles regroupent notamment des représentants des aires coutumières, des organisations agricoles et des GDPL. Dans cette période d'apaisement, les attributions au nom du lien à la terre se multiplient, en s'appuyant très largement sur les GDPL dont le statut est précisé par la loi référendaire de 1989. Plus de 250 GDPL se constituent et reçoivent 71 000 ha entre 1989 et 1999, tandis que les attributions individuelles concernent 18 000 ha. Conjointement, 27 000 nouveaux ha sont acquis.

Le tableau suivant résume l'action foncière de la réforme entre 1978 et 1999 (Adraf 1999).

	Territoire	Office foncier	Adraf territoriale	Adraf Etat	Total
Acquisitions (ha)					
Domaine public	21 927			2 260	24 186
Propriétés privées	28 742	50 414	21 704	24 265	125 154
Total	50 669	50 414	21 704	26 555	149 340
Attributions (ha)					
Agrandissements réserves	19 094				19 094
Clans	6 877	2 081			8 958
GDPL			576	71 116	71 692
Individu, société, collectivité			8 768	18 022	26 790
Total	25 971	2 081	9 344	89 138	126 534

Au final, la surface des terres coutumières passe en 20 ans de 168 000 ha à 276 500 ha (17% du territoire de la Nouvelle-Calédonie), tandis que les terres privées « non kanak » régressent de 403 000 ha à 296 000 ha (18% du territoire). L'impact quantitatif de la réforme est ainsi significatif et a très largement contribué à l'apaisement des tensions. La réforme est la mesure emblématique du rééquilibrage depuis 1989 et marque indéniablement, de façon symbolique, la reconnaissance des droits kanak.

Le bilan sur le développement est beaucoup plus difficile à apprécier. Les résultats en termes de mise en valeur des terres coutumières attribuées restent à évaluer de façon précise, mais force est de constater qu'ils apparaissent très en-dessous des attentes des services techniques et de la plupart des élus : délaissements des troupeaux rachetés lors des attributions, terres laissées en friche, abandons de projets agricoles, timidité des constructions d'habitat, etc. Nombreuses sont aussi les structures collectives, initiées pour le développement sur terres coutumières, qui ont périclité ou se sont recentrées, avec plus ou moins de bonheur, sur des logiques individuelles voire des organisations resserrées en termes de nombre de membres. Pour autant des expériences réussies existent, qui ont su combiner des formes de développement économique avec les logiques de l'organisation coutumière, autour du foncier et plus largement de l'organisation des clans et des tribus. Des dispositifs sont en place, qui permettent de concilier reconnaissance des droits fonciers et mise en valeur économique : les baux ruraux, l'entrée d'un GDPL dans une SARL, etc. Très récemment la mise en place de zones artisanales ou de lotissements locatifs sur terres coutumières laisse envisager de nouvelles formes de mise en valeur.

Quelles que soient les impatiences manifestées par certains acteurs (dans les tribus et hors des tribus), les attributions foncières sont perçues par la très grande majorité des bénéficiaires comme la restitution de terres spoliées et en disposer librement est constitutif des droits sur la terre reconnus par l'attribution. Les conditions dans lesquelles se sont opérées les attributions foncières résultent de choix plus généraux et ne peuvent être appréhendées (pas plus que leurs effets actuels) indépendamment des facteurs qui ont conduit à ces choix (Sourisseau et al 2008). Enfin, le classement des terres de GDPL en « terres coutumières » s'inscrit dans un choix politique de long terme : *« c'est un choix politique de notre part de défendre des espaces pour les gens, une façon de dire que pendant encore longtemps on ne sera pas intégré complètement. »*²⁸

Plus largement, l'existence de dynamiques de développement local dans une tribu amène souvent à poser de façon différente la question de l'utilisation du foncier : elle cesse parfois d'être un sujet en soi pour devenir une des composantes d'un projet. Ainsi, l'identification collective d'enjeux sociaux (l'avenir des jeunes par exemple) peut faciliter l'accès à la terre de certaines catégories sociales. En ce sens la réforme et les mesures de mise en valeur l'accompagnant renforcent l'articulation des dimensions économique et sociale.

²⁸ Paul Néaoutyine, interviewé par la revue Mwā Vée (n°32).

La réforme foncière doit donc être perçue comme un dispositif censé créer des conditions favorables à un développement original, ancré dans la reconnaissance des droits coutumiers, mais devant être mieux connecté aux dispositifs d'aide existant par ailleurs. Elle est perçue comme un socle à des politiques plus larges, qui pourraient préfigurer le développement durable.

Les dispositifs d'aide provinciaux de développement rural

Les appuis aux filières agricoles sont, nous l'avons vu, très largement pris en charge au niveau « Pays », alors même que l'Accord de Nouméa donne compétences aux provinces pour le développement économique. Ceci s'explique d'un point de vue « technique » par l'entrée « par les prix » de ces aides et l'importance de la fiscalité aux frontières – de compétence territoriale – dans leur construction. Mais cette spécificité sectorielle traduit également la montée en puissance des organismes de représentation du monde agricole – notamment la Chambre d'Agriculture – qui se structurent à l'échelle « Pays ». Dominées par les agriculteurs « marchands » et historiquement par les « grands » agriculteurs du Sud, ces instances souhaitent garder des marges de manœuvre dans la construction des politiques publiques ; si elles collaborent avec les provinces, leur intérêt est cependant de mieux maîtriser les flux d'aide et les lieux de décision. Cette montée des corporatismes influence donc les lignes directrices de l'Accord politique, en instaurant une répartition qui n'est pas inscrite.

Au final, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie gère les principaux flux d'aides en direction du monde rural à travers l'appui aux filières et l'installation en agriculture (avec l'Etat). Les provinces prennent en charge, à travers leurs dispositifs propres de subventions, la création d'activités, le renforcement et la modernisation des structures existantes ; elles agissent donc à l'échelle des exploitations à travers des subventions à l'investissement et au fonctionnement, tandis que le gouvernement joue sur les marchés.

Bref aperçu sur les dispositifs d'aide au développement de la province Sud

Au Sud, le secteur rural fait l'objet d'un traitement spécifique au sein du code provincial des investissements. En novembre 2005, un code rural a été approuvé, accompagné d'un « guide des aides au service du développement et de l'emploi dans le secteur rural ». Actualisé régulièrement, ce guide définit les modalités et conditionnalités des aides au secteur rural, qui est ici assimilé au secteur agricole et géré par la Direction du Développement Rural. Les aides hors agriculture sont examinées par la Direction de l'Economie, de la Formation et de l'Emploi.

Aujourd'hui les aides à l'agriculture se répartissent ainsi²⁹ :

- Des aides en nature avec la fourniture de plants ou d'animaux : mise en place des cultures fruitières et de tubercules tropicaux en zones excentrées, initiation aux techniques de certaines productions animales, aménagement du paysage rural ;
- Des aides pour les microprojets (d'un montant inférieur à 4.000.000 F. CFP) : créations de micro-entreprises rurales, diversification, extensions d'activités, mises en place d'actions prioritaires définies par la province ;
- Des aides pour les investissements ruraux (supérieurs à 4.000.000 F. CFP) : aides aux études de faisabilité, subventions à l'investissement, aides à la mise aux normes sanitaires ou environnementales, aides aux infrastructures primaires, primes à l'emploi ;
- Des aides au boisement et à la sylviculture ;
- De nouvelles aides au fonctionnement pour favoriser la location de terre aux jeunes agriculteurs, l'achat d'emballages, la conservation des génisses ;
- D'autres aides diverses : cotisation au RUAMM, soins vétérinaires, primes de naissage pour les poulains de race, achat des engrais et amendements calciques, etc.

Ces aides sont réservées à « *tous les agriculteurs, les éleveurs ou les sociétés agricoles inscrits au registre de l'agriculture, consacrant plus de 50% de leur temps de travail à une activité agricole et tirant au moins 50% de leur revenu global d'activités agricoles ou forestières, justifiant d'un titre de propriété, de location ou d'occupation en terre coutumière.* » Des surprimes sont consenties aux agriculteurs de moins de 41 ans et aux coopératives.

La délibération provinciale instituant le code d'investissement de 2005 stipule que « *la province est soucieuse de maintenir un tissu rural dynamique, de développer une agriculture durable, de créer des emplois agricoles, d'améliorer les conditions de production (respect de l'environnement, mises aux normes)* ». Par ailleurs, depuis 2007, la Direction du Développement Rural s'est réorganisée pour « *se rapprocher des agriculteurs* ». Elle a désormais pour compétence l'appui aux associations locales de développement, et est structurée en trois services : un service technique, un service des études et du développement local comprenant huit coordonnateurs de développement et censé mieux intégrer la dimension sociale via davantage de proximité, et un service de l'administration.

Dans la réalité des aides et dans les pratiques concrètes, le dispositif est sectoriel et se réfère principalement à la dimension économique dans une logique de professionnalisation, en ciblant les agriculteurs cotisant, en écho aux aides « Pays ». Le référentiel du développement durable est présent en filigrane mais peine à pénétrer réellement les politiques publiques. Nous n'avons cependant pas traité les impacts en termes d'actions conduites et de montants versés, qui nous auraient permis de dépasser les textes d'intention. Enfin, si virage il y a dans l'intégration du développement durable, ce n'est donc que tout

²⁹ Site de la province sud : <http://www.province-sud.nc>.

récemment et la réalité sur le terrain de cette intégration ne sera pas effective avant quelques années.

Aperçus sur les grands principes du Code de Développement de la province Nord (Codev-PN)

Le Code de Développement (Codev-PN) constitue un document plurisectoriel, instituant les modalités et conditionnalités de toutes les aides au développement de la province Nord. Instauré en 1990, il a été rénové en 2004, devant « *la nécessité de réécrire le texte afin de l'actualiser mais aussi de réaffirmer ses principes fondateurs* » (Assemblée de la province Nord 2003), puis en 2008. La version 2004 comprenait un préambule toujours d'actualité et stipulant notamment :

« La mission essentielle du Code de Développement est de contribuer au développement de la province Nord, selon les orientations définies par l'Assemblée de province, en favorisant le développement local dans une perspective durable en cohérence avec la réalisation des projets structurants et l'évolution économique du Pays.

La stratégie de mise en œuvre s'inscrit dans une démarche de développement local.

Il s'agit, dans ce cadre, de favoriser la mise en œuvre par zone géographique présentant une cohésion socio-économique, des projets locaux cohérents entre eux, dans les différents secteurs d'activité économique.

La forte implication de la population est recherchée en favorisant l'émergence d'initiatives, valorisant ainsi les ressources locales.

À cet égard, des initiatives économiques nouvelles dont l'objet ou la nature, relève de la valorisation des terres coutumières, pourraient faire l'objet d'une démarche volontariste de la part de la collectivité provinciale.

Une attention particulière sera portée à la valorisation des produits locaux en contribuant à l'organisation des circuits de commercialisation et en soutenant les démarches commerciales de maintien et de gain de part de marché. (Codev-PN 2004)

Enfin, la professionnalisation des acteurs sera encouragée. »

Les notions de rééquilibrage par rapport au Sud et en interne, ainsi que le souhait de s'inscrire dans une vision globale et territoriale à l'échelle de la province, apparaissent comme des idées forces. Le choix d'un « guichet unique »³⁰ et le traitement par la seule Direction du Développement Économique et de l'Environnement (DDEE-PN), doit par ailleurs permettre les ajustements intersectoriels et la cohérence de l'ensemble des politiques de développement. Il s'agit cependant bien d'un dispositif d'encouragement et de

³⁰ « Tous les secteurs d'activité sont concernés par les dispositions du présent code, à l'exclusion de ceux relevant du régime fiscal relatif à la métallurgie des minerais. » (Assemblée de la province Nord 2008)

soutien à l'initiative économique, dimension très largement valorisée dans les textes et les procédures.

Comme dans le cas de la province Sud, mais dans une logique plus affichée en direction du monde kanak (et donc davantage en référence aux Accords politiques) : « *trois catégories de projets sont définies :*

- *les projets d'activité économique traditionnelle, qui prennent en compte la réalité et les fonctions sociales et économiques du système traditionnel kanak ;*
- *les projets d'insertion économique, qui permettent au promoteur d'augmenter ses revenus monétaires, sans toutefois atteindre la parité avec un salarié ;*
- *les projets d'entreprise, dont la valeur ajoutée permet de rémunérer la main-d'œuvre et d'assurer les obligations financières de l'entreprise, remboursement d'emprunts et développement. »*

Il n'y a pas en 2004 de restriction pour les bénéficiaires, ce qui en fait un dispositif très ouvert *a priori*. En 2008, des conditions sont posées qui favorisent les populations les plus défavorisées : bénéficier de l'Aide Médicale Gratuite pour les activités « traditionnelles », être non imposable pour les projets d'insertion économique. Comme au Sud, les majorations prévues concernaient, en 2004, les secteurs prioritaires identifiés dans le Plan d'Action Economique (document directeur de la DDEE-PN, rédigé en 2004), les créations d'activité, les promoteurs de moins de 45 ans et de moins de 30 ans, les personnes morales, les démarches collectives. En 2008, la dimension territoriale est renforcée, avec la spécification de zones de développement à soutien renforcé, en faveur des communes les plus éloignées de l'Usine du Nord. Des conditions plus favorables sont aussi données aux projets sur terres coutumières.

La notion d'apprentissage et d'accompagnement de la construction de savoir-faire est très présente. Par exemple, « *les projets d'insertion économique... permettent à terme d'offrir au promoteur l'opportunité d'évoluer vers un projet d'entreprise* », ou encore, « *sont considérées comme secteurs prioritaires les activités ou les productions dont le potentiel de développement est jugé important, sans nécessairement représenter un poids économique majeur* » (Assemblée de la province Nord 2008). Le dispositif entend ainsi se projeter dans l'avenir, dans le cadre d'un projet politique global. L'introduction de cette notion de temporalité, dans la perspective de la construction du Pays, constitue une spécificité qui fait, selon certains de nos interlocuteurs, référence au développement durable.

L'agriculture et l'élevage font l'objet d'un titre particulier dans la délibération instituant les taux d'intervention et les mesures sectorielles applicables du Codev-PN. Les productions prioritaires sont déterminées pour l'ensemble de la province, puis par zones particulières. Ces précisions témoignent des ambiguïtés du dispositif, qui doit tout à la fois produire du développement économique dans le cadre du rééquilibrage Nord-Sud et aider les populations les moins favorisées de la province. Ainsi les premiers produits prioritaires cités (céréales, bovin, porcin, protéagineux, maraîchage pour l'exportation) sont très majoritairement issus de la côte Ouest et d'exploitations européennes. En revanche, les priorités par zone détaillent globalement toutes les productions « kanak » identifiées

comme porteuses dans le PAE : mandarine à Canala et Kouaoua, maraîchage pour approvisionnement des marchés de proximité, tubercules tropicaux sur la Côte Est, etc. Une rubrique est aussi, depuis 2008, prévue pour les « *productions en développement soumises à conditions* », et dont les potentialités sont jugées à terme intéressantes. Concernant l'élevage bovin, un module de suivi est instauré, avec le triple but de moderniser les élevages, de mieux identifier le cheptel et de surveiller sa situation sanitaire. Il s'agit de contribuer à la prévention des crises, en réponse notamment à un épisode de babésiose s'étant produit en 2007. Des modules dits « *d'amélioration des conditions de culture* » doivent également permettre de conforter une agriculture vivrière, pensée articulée à d'autres activités. Des modules dits « *d'initiation* » en apiculture, aviculture, arboriculture et production ovine, doivent enfin inciter le démarrage d'activités peu insérées au marché dans un premier temps mais pouvant à terme déboucher sur un projet d'entreprise, appuyé éventuellement par les autres aides du Codev-PN. Ces derniers modules sont calibrés pour être peu agressifs pour l'environnement et pour respecter les réalités sociales des promoteurs.

Les procédures restent, selon les techniciens interrogés, contraignantes. Pour certains dossiers, une trentaine de pièces est en théorie demandée ce qui nécessite, dans le cas de promoteurs peu insérés au marché et aux circuits de l'administration, un lourd investissement des animateurs ruraux. Si des allègements sont prévus pour les projets « *traditionnels* » et « *d'insertion économique* », les procédures, notamment celles impliquant les banques, peuvent apparaître fastidieuses. Outre les dispositions légales, la province estime important de disposer de suffisamment d'éléments pour juger de la qualité des projets, mais aussi de leur cohérence avec les autres orientations sectorielles. A noter que depuis 2008 une notice environnementale est demandée, tandis que préférence est donnée, pour l'agrément, à l'approvisionnement sur le marché provincial. Enfin, les subventions du Codev-PN peuvent être mobilisées dans le cadre d'Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (Ogaf, cf. supra) et d'Opérations Concertées de Développement Local (OCDL, cf. supra), et bénéficient alors d'un traitement simplifié, car collant à des objectifs territoriaux préalablement identifiés.

Les textes réglementaires du Codev-PN, depuis 1989 jusqu'à la révision de 2008, témoignent de la volonté d'articuler un nécessaire développement économique, qui est prioritaire, et les aspirations d'émancipation et de rééquilibrage contenues dans les Accords politiques. Il n'est rien dit sur l'environnement, qui est traité en creux dans le Codev, mais aussi dans les politiques d'aménagement et sociales. Cette dimension environnementale est censée « traverser » toutes les politiques et prendre corps spécifiquement à travers la législation et l'externalisation de certaines opérations de protection (cf. supra).

Il s'avère difficile de juger de l'impact du dispositif en termes d'articulation des trois piliers du développement durable. Des données existent sur les aides attribuées par secteur d'activité et par type de population, mais sont lacunaires pour le suivi et la pérennité des projets. Par suite, les modifications induites pour le bien-être des promoteurs, l'intégrité de l'environnement et l'équité sociale sont difficilement appréciables.

La mise en œuvre du Codev-PN ; éléments d'analyse à partir des subventions accordées (1989-2004)

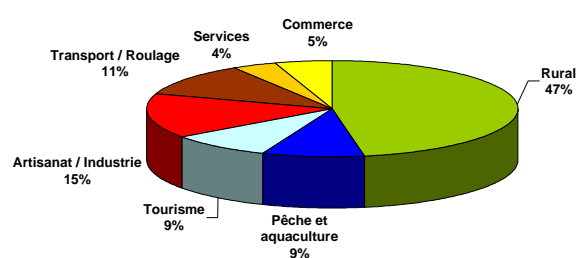
L'analyse conduite ici repose sur la période 1989-2004, pour laquelle nous disposons, en plus des chiffres des subventions accordées par secteur d'activité, de la localisation des projets en tribu ou hors tribu (Sourisseau et al 2006). Une actualisation des données à partir de la base de la DDEE-PN mise à jour sera conduite dans le cadre de l'axe 3 du programme Propocid en 2008 ; il conviendra alors de juger des éventuels impacts dans les chiffres mais aussi dans les pratiques, des deux rénovations du dispositif en 2004 et 2008, annoncées comme des inclinaisons vers des politiques de développement durable.

D'un point de vue global, 3 885 demandes d'aides issues de « personnes physiques » ont été traitées en 16 ans dans le cadre du Codev-PN, 2 263 débouchant sur l'octroi d'une subvention, pour un montant total de plus de 16,3 millions € d'aide. L'aide par projet se monte donc en moyenne à 7 000 €.

La répartition géographique des aides attribuées insiste sur l'effort de rééquilibrage interne produit par le Codev-PN. Entre 1989 et 2004, les communes de la côte Ouest, dont le niveau de développement est plus avancé, captent 35% des subventions. Celles du Nord de la côte Est, à majorité kanak et a priori défavorisées par le développement attendu de l'installation de l'Usine du Nord, captent respectivement 31% et 34% des aides. On note toutefois que les projets financés sur la côte Ouest sont en moyenne deux fois plus chers que ceux de la côte Est.

La concentration prévisible des aides autour du pôle industriel en devenir sur la côte Ouest n'a pas encore eu lieu, mais il sera cependant intéressant de suivre si cette volonté politique d'équilibre tient avec la construction de l'Usine et toutes les activités induites.

D'un point de vue sectoriel, le graphique suivant montrant la répartition du montant total des subventions, insiste sur la prépondérance de l'agriculture et de l'élevage regroupés sous l'intitulé « rural ». Sur la longue période, on constate cependant que la part de l'agriculture



est globalement en diminution, signe d'une réorientation des priorités avec le démarrage attendu des grands projets structurants. Les projets agricoles sont aussi les moins bien dotés, avec 5 000 € en moyenne, contre 19 500 € pour les projets touristiques ou 8 800 € pour les projets de commerce.

Source : DDEE

L'agriculture et l'élevage sont présents partout sur le territoire provincial, mais des formes de spécialisation apparaissent. D'importants projets agricoles (portés par des exploitations européennes) sont caractéristiques de la côte Ouest, la pêche est très présente dans l'extrême Nord, les activités liées à la mine au Sud de la côte Est, l'artisanat sur le reste de la côte Est.

Concernant la localisation des projets en ou hors tribu, on note un effort évident en faveur des populations des tribus : 71% des projets financés sont portés par des ressortissants des

tribus, qui ne captent cependant que 50% des subventions accordées sur la période (44% des aides à l'agriculture et à l'élevage). Le montant moyen des aides se monte à 5 000 € pour les tribus contre 12 200 € hors tribu. Pour les secteurs de l'agriculture et de l'élevage, cette somme moyenne est de 3 300 € en tribu contre 10 000 € hors tribu. La répartition sectorielle des demandes est par ailleurs sensiblement différente selon que le promoteur réside ou non en tribu. Les demandes en tribu couvrent un champ plus large, avec notamment une place relativement importante de l'artisanat et des services, autour de marchés de proximité.

La répartition globale des aides est marquée par une forte concentration. La moitié des promoteurs obtenant les plus petites dotations ne capte que 10% des aides octroyées, tandis que les 12% les mieux dotés en captent 50%.

La vocation de guichet unique du Codev-PN rend son analyse délicate. La multiplicité des formes d'aides, les interconnexions produites entre les secteurs et l'articulation entre les entrées « filières » et « territoires » impliquent en effet des impacts croisés et interdépendants. De nombreux agents provinciaux interviennent par ailleurs dans le montage de certains dossiers ainsi que sur la vocation globale de l'outil Codev. Par suite, il conviendrait aussi de juger de l'impact sur les politiques globales des procédures et des catégorisations choisies.

Les chiffres présentés montrent néanmoins que le dispositif permet d'injecter des moyens conséquents dans l'économie rurale provinciale, avec une large couverture géographique, et en touchant tous les secteurs d'activité. Outil « à large spectre », il réussit à atteindre un grand nombre de promoteurs et assure dans ce sens un rôle déterminant pour l'accès des populations des tribus au développement économique (Sourisseau et al 2006). La concentration des aides sur les plus gros projets et sur les zones les mieux dotées est inévitable du fait de l'organisation en guichet unique. Elle témoigne cependant que partant d'une volonté forte de rééquilibrage, le Codev-PN peine à inverser les tendances lourdes des inégalités internes face au développement. Ceci est encore renforcé par un taux d'abandon difficilement appréciable, mais que des constats faits localement laissent supposé important, notamment pour les « petits » projets.

Le Codev-PN exprime les difficultés concrètes d'articuler réellement développement économique et équité sociale ; s'il permet d'augmenter le niveau de vie de nombreux ménages des tribus, il génère un développement plus fort encore des populations déjà installées dans des logiques marchandes. L'ambition provinciale est de « laisser le choix » de leur niveau d'insertion marchande aux personnes, tout en élargissant les opportunités pour ceux qui souhaitent que ce niveau soit élevé. Ce faisant, le risque apparaît que le respect des différents modes de vie conduise à des écarts de revenus pouvant se traduire par des phénomènes de marginalisation. Ces difficultés ont invité l'administration provinciale à compléter le dispositif par des approches territoriales plus spécifiquement dédiées au monde kanak (cf. supra) et à réinjecter dans ces approches une partie de plus en plus importante des montants disponibles dans le cadre des lignes du Codev-PN.

Du point de vue de l'intégrité de l'environnement, qui n'apparaît qu'à la marge dans les textes, le bilan n'est bien évidemment pas aisé. Hypothèse est faite que globalement, notamment dans le secteur agricole et de l'élevage, les projets, de part leur taille et leur conception technique, sont peu agressifs pour l'environnement. De même, le nombre important de « petits » projets en tribu laissent supposer le renforcement d'une agriculture à vocation vivrière, considérée comme adaptée aux conditions écologiques locales. D'importantes inconnues demeurent sur l'impact environnemental des plus gros projets financés. Malgré un durcissement récent de la réglementation et les adaptations tentées via la rénovation du dispositif en 2008, le contrôle effectif de cet impact environnemental reste lacunaire.

Les politiques visant spécifiquement la ruralité kanak : approches locales et territoriales

Tout un champ des politiques et dispositifs actuels s'inscrit dans la volonté d'affronter de façon spécifique les contraintes au développement du monde mélanésien. Ces approches partent en premier lieu du constat de marginalisation aiguë des ruraux kanak depuis la colonisation française. Les retards accumulés, les modes de résistance développés et les systèmes économiques mis en place sur les terres de réserves et dans des stratégies complexes de mobilité, justifient alors l'inadéquation de l'arsenal habituel des politiques publiques et le besoin d'innovation institutionnelle (Leblic 1993). Par ailleurs, existe un enchâssement très prégnant dans le monde kanak des logiques économiques dans les régulations sociales (Freyss et Bensa 1994, Sabourin et Tyuiénon 2007). La permanence des échanges non marchands, le contrôle collectif des moyens de production ou encore l'obligation de don et de respect des hiérarchies suggèrent l'inadéquation des aides individuelles uniquement tournées vers l'amélioration des performances économiques (Bouard et al 2006).

Un héritage puisé dans la lutte indépendantiste

Pour comprendre les dispositifs actuellement mis en place dans ce registre, il convient d'approcher brièvement leur filiation avec les expériences conduites durant les années 1970 en lien avec la montée et la structuration du discours indépendantiste. Cette période connut un dynamisme dans la recherche de dispositifs alternatifs tournés vers l'émancipation kanak, qui a attiré l'attention de nombreux auteurs (Kohler et Pillon 1986 ; Leblic 1993 ; Freyss 1995 ; Guiart 1999). Parmi les nombreux dispositifs expérimentés (plan de développement kanak, écoles populaires kanak, groupements d'élevage tribaux, etc.), deux nous semblent particulièrement emblématiques.

L'opération café (1981-1992)

En 1978, l'Etat, à travers le plan de développement économique et social à long terme pour la Nouvelle-Calédonie (plan Dijoud), soutient un projet de la Caisse de stabilisation des prix du café visant à relancer une production de 3000 t/an de café sur la base d'exploitation kanak de 3ha. Au-delà de l'objectif économique de rompre avec la dépendance au nickel, il s'agit d'engager « *une stratégie de promotion mélanésienne pour faire face à la poussée*

indépendantiste » (Freyss 1995). L'opération s'appuie sur l'introduction de matériel végétal, la mécanisation du défrichage, l'implantation de café « soleil » quand les parcelles « traditionnelles » étaient sous ombrage, de plus grandes densités de plantation, etc. Des primes conséquentes sont versées sur constatation de l'implantation « dans les normes de la parcelle ». L'ensemble est accompagné par un recrutement massif d'agents de terrain issus du monde kanak, conseillers de base du planteur. Des usines de transformation sont mises en place, ainsi qu'un système de prix garantis (Kohler et Pillon 1986).

Le bilan de l'opération est mitigé : moins de 50% des objectifs de surfaces atteints, une production de 200 t/an à la fin de l'opération et de nombreux abandons. Outre d'importants problèmes sanitaires, les choix techniques impliquaient une disponibilité foncière importante. A cela, se sont ajoutés des conflits de calendrier avec la culture de l'igname et une productivité très faible dans les premières années. De nombreux producteurs se sont découragés. Néanmoins, il s'agissait de la première expérience d'envergure (3,4 milliards de FCFP de l'époque) en direction de l'agriculture kanak, et elle a permis d'insérer de façon originale certains producteurs dans des circuits marchands. L'effort d'animation, s'il n'a pas suffi au succès de l'opération, a suscité un grand intérêt et ses enseignements ont aidé à la structuration des dispositifs provinciaux. On a pu par ailleurs tester les vertus de cet accompagnement de proximité, le conseil ayant fortement évolué sur la durée de vie de l'opération. Au final l'opération s'est avérée très coûteuse, mais elle a permis d'explorer de nouvelles formes d'appui qui sont aujourd'hui mobilisées dans les opérations ciblées de développement local. En particulier, elle a fait la preuve de la possibilité (et de la nécessité ?) d'inscrire le développement agricole dans une logique de pluriactivité, la combinaison entre une intensification raisonnée de la caféiculture et un recours ponctuel au salariat ayant donné les meilleurs résultats, qui plus est sans détérioration forte des liens sociaux au sein des communautés.

Le Centre de Formation et d'Appui au Développement de la Népia (1984-1998)

Egalement prévue dans le cadre du plan Dijoud (1978), est instaurée une station de recherche, avec les mêmes ambitions d'innovation que l'opération « café ». Il s'agit de mettre en place sur la côte Est de la Grande Terre, « *des essais internes et externes pour la construction de référentiels visant l'intensification raisonnée des productions spécifiques à la Côte Est (essentiellement kanak)* » (Mercoiret 1997). Construite sur des terres revendiquées et finalement attribuées aux clans demandeurs, la station constitue à l'époque l'une des rares expériences de mise en valeur « pour le bien commun » d'un foncier coutumier. Le contexte est particulièrement tendu, au cœur des Evénements, mais la logique est justement de montrer qu'il est possible de produire un modèle de développement peu déstabilisant pour la société kanak, permettant une insertion marchande diversifiée susceptible d'améliorer les conditions de vie localement, tout en restant attentif aux préoccupations environnementales. Les systèmes intensifs promus par ailleurs sont en effet perçus comme en rupture avec l'équilibre homme-nature (réelle ou supposée) du monde kanak et déstructurant socialement (Leblic 1993).

La participation et l'action collective sont au cœur du projet, qui tente de respecter les « chemins coutumiers » tout en portant le message politique de l'émancipation. Le centre

est basé sur la mise en place d'ateliers de production censés répondre aux besoins spécifiques du développement de l'agriculture sur la côte Est et définis collectivement. L'option prise est de se focaliser sur la « polyculture familiale ».

Les difficultés financières du centre ont été récurrentes et ont largement contraint son fonctionnement. Contrairement à l'opération « café », il était perçu non pas comme une façon de contrer les revendications indépendantistes, mais comme un dispositif susceptible de les encourager. Son financement fut donc, avant la provincialisation, très hétéroclite, à base de subventions territoriales et de dons. Le déficit chronique des ateliers, qui étaient en même temps des lieux d'installation de jeunes des tribus avoisinantes, a découragé les nouveaux promoteurs et sapé la dynamique collective initiale. Lorsque les indépendantistes « héritent » de la province Nord en 1989, ils souhaitent dans un premier temps ralentir l'activité de la station et la recentrer sur les actions de formation. Mais les difficultés financières demeurent et après quelques tentatives de relance (dont la privatisation des ateliers en 1992) et la consommation de la rupture entre le centre et sa tribu d'accueil, l'expérience est arrêtée en 1998.

Comme pour l'opération « café », le bilan à dresser présente plusieurs facettes selon le point de vue adopté. Le bilan financier est catastrophique, l'alliance entre autorités coutumières et administration pour le développement ne s'est pas faite et les résultats sur les ménages et collectifs concernés est faible. En revanche, les acquis en termes de référentiels technico-économiques restent d'actualité et montrent qu'il est possible de sortir des schémas normatifs d'une offre d'appui agricole tournée vers la spécialisation. Malgré les difficultés des gens ont été formés ; certains se sont finalement installés, d'autres ont ensuite valorisé leurs acquis au sein de l'administration provinciale.

Une relecture de ces expériences dans une perspective de développement durable

Si d'un point de vue économique et financier l'échec de ces opérations est patent, les résultats sont moins tranchés du point de vue du développement durable. Les deux politiques ont participé à l'augmentation des revenus et à la stabilisation de populations potentiellement tournées vers l'immigration urbaine. Leur maintien sur place et la valorisation de leur travail ont conforté les logiques coutumières des tribus et ont montré que des politiques plus justes étaient possibles. Les projets ont également participé au rééquilibrage économique et social du Pays. Les systèmes promus, et surtout ceux finalement adoptés dans le cadre de l'opération « café » (taille des parcelles réduite, contrôle de l'érosion et absence d'intrants) étaient par ailleurs peu agressifs pour l'environnement. L'encouragement à la fin de l'opération « café » et dans les ateliers de la Népia aux cultures intercalaires et au respect des champs vivriers et coutumiers limitait quant à lui les pertes de matériel biologique et de biodiversité. La recherche d'un prolongement intensif respectant la stabilité des systèmes agraires s'inscrivait enfin bien à l'intersection de pratiques sociales, culturelles et environnementales. La plus ancienne coopérative agricole de Nouvelle-Calédonie (le Groupement des Agriculteurs Producteurs de la Côte Est, GAPCE), privilégiant les producteurs kanak et créée en 1979, a été renforcée par ces expériences de développement local. Enfin, les logiques d'animation et de participation mises en place ont

indéniablement modifié les rapports entre les agents de développement et le monde rural. Les impacts en termes de gouvernance sont aujourd'hui encore visibles.

Les Opérations Groupées d'Aménagement Foncier et les Opérations Concertées de Développement Local

Ayant indéniablement bénéficié de ces expériences, les Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (Ogaf) sont mises en place en Nouvelle-Calédonie en 1993. Il s'agit au départ d'un dispositif du CNASEA en métropole, qui a ensuite été appliqué dans l'Outre-mer français. Il y a perduré alors qu'il s'arrêtait en France dans les années 2000, après avoir subi d'importantes modifications (mais sans changer de nom) pour s'adapter aux spécificités rencontrées. Paradoxalement, il reste piloté par l'Etat qui, au travers de fonds dédiés, cofinance avec les provinces et les communes concernées les moyens affectés. Aujourd'hui la province Nord s'est réapproprié le dispositif en le reformatant et en le rebaptisant Opération Concertée de Développement Local (OCDL) ; elle maîtrise dès lors complètement son financement, en mobilisant le Codev-PN, et la durée des opérations n'est plus bornée, mais soumise à des ajustements en fonction des résultats.

La demande émane d'une ou plusieurs communes, leur territoire définissant le périmètre d'application. Un projet rural pour ce territoire est construit à partir d'un programme d'actions spécifiques et précises, d'une durée de trois à cinq ans. Un budget global, défini au cours d'un diagnostic idéalement participatif, garantit l'animation et la gestion du projet ; il permet de verser des aides à caractère incitatif (primes, contrats, subventions, etc.) mais la souplesse d'utilisation des fonds est remarquable. Un suivi de l'opération est en effet mis en place, qui permet d'adapter les règles d'attribution, de recalculer les procédures et de faire évoluer les objectifs. Partant d'objectifs ciblés d'amélioration des structures foncières (installation de jeunes) et des exploitations agricoles et forestières du périmètre (notamment par la diversification), les Ogaf visent explicitement l'amélioration de la vie rurale et le développement local (y compris la diversification économique, la gestion de l'espace et l'aménagement du territoire) (Sabourin 2002). L'argent est géré par une association loi 1901 qui héberge l'animation et reçoit l'appui d'une partie du personnel technique des provinces. Le public ciblé est essentiellement kanak avec comme objectif de plus en plus affirmé de pallier les contraintes des dispositifs d'aide classiques pour cette catégorie de la population.

Démarré avec un succès mitigé par une opération de réinstallation d'une tribu sur ses terres d'origine, son bilan actuel fait état de :

- six opérations achevées couvrant huit communes et ayant touché près de 2000 ménages ;
- six opérations (dont une OCDL) en cours couvrant huit communes et devant toucher autant de ménages ;
- trois projets (dont une OCDL) actuellement en phase de diagnostic.

Les montants engagés s'élèvent à 18,5 millions € sur la période, dont une part importante est cependant dédiée aux salaires des agents affectés pour l'animation des opérations. Ceci peut paraître faible par rapport aux appuis filières et aux aides sectorielles provinciales cumulées,

mais alors que les expériences des années 1970 étaient ponctuelles, le dispositif touche toute la côte Est et les Iles Loyauté. Les résultats sont disparates et font apparaître des limites fortes en termes d'impacts économiques ; le dispositif permet néanmoins d'appuyer les initiatives individuelles ou de petits groupes « non professionnels » mais qui ont un potentiel significatif (c'est la fonction d'animation de l'Ogaf). Il contribue également à la création de services à la production individuelle, gérés par une structure collective de proximité, qu'il s'agisse du financement des projets productifs, de l'approvisionnement ou de la commercialisation. Il stimule l'augmentation de la production, l'amélioration de la qualité des produits et la diversification des produits agricoles et des activités (Sourisseau et al 2008). Même partielle et souvent inaboutie, la connexion avec le monde coutumier investi de décision dans le choix et la validation des projets, constitue une avancée certaine.

C'est surtout à travers les perspectives d'animation pour le développement promues par ce type de projets que les Ogaf et OCDL sont jugées et rapprochées du développement durable. La proximité est perçue comme essentielle pour pallier l'absence de transversalité des autres dispositifs. Ces opérations locales, malgré des résultats par ailleurs mitigés, montrent que l'assouplissement des procédures et la connexion/articulation entre les secteurs d'activités dans une approche globale sont facilités par une présence de terrain bien positionnée.

Les Ogaf et OCDL présentent aujourd'hui une unité méthodologique, tandis que des relations entre des projets sur des territoires différents voient le jour, facilitant l'impact des dispositifs sur l'articulation des échelles. A travers la mise en place des OCDL, des améliorations tentent d'être apportées en positionnant mieux la dimension environnementale et en articulant mieux les échelles spatiales et temporelles d'intervention. Le lien entre Ogaf/OCDL et les dispositifs (dont le Codev et les aides Davar) est recherché. Les diagnostics s'attachent par ailleurs davantage aux préoccupations communales mais en étant attentifs aux grandes orientations provinciales, etc.

Ogaf et maintenant OCDL s'imposent finalement comme les plus abouties des innovations pour le monde rural dans une perspective de rééquilibrage interne entre villages et tribus. De fait les autres mesures peinent toujours à toucher les tribus et/ou à trouver une certaine légitimité institutionnelle. La réappropriation par la province Nord de l'outil à travers les OCDL va dans ce sens et conforte la qualité de politique publique de ces opérations.

Le dispositif est cité par près des deux tiers des personnes interrogées comme relevant du développement durable, alors même que les documents instituant les Ogaf n'en parlent pas explicitement et qu'il n'est présent qu'à la marge dans les diagnostics et évaluations réalisées. Cette reconnaissance renvoie bien au fait que les représentations portent plus sur une reconstruction *ex post* de l'intégration (ou non) des piliers du développement durable, en référence à ce qui se faisait (ou ne se faisait pas) avant, que sur une analyse stricte de l'articulation raisonnée des trois piliers. Il est intéressant de souligner que le premier diagnostic d'Opération Concertée de Développement Local, fait explicitement référence au développement durable.

L'encouragement à une réflexion locale sur les perspectives de développement et à la création de liens entre les différentes forces vives des territoires, est pointé. Le lien est fait entre le développement local et le développement durable, parfois en confondant littéralement les deux. Au-delà des aspects financiers, les tentatives d'implication du monde coutumier, les articulations entre les individus, les clans, les tribus et les mairies, de même que l'effort particulier porté à l'animation (jugé plus marqué que pour la gestion du Codev), sont perçues comme des progrès en termes de gouvernance locale.

Le fait que la grande majorité des projets concernent des terres coutumières (notamment sur GDPL) renforce par ailleurs la connexion entre les Ogaf et le référentiel de rééquilibrage. L'impact des Ogaf sur l'intégrité environnementale est appréhendé à travers la valorisation des savoirs locaux, qui sont perçus comme équilibrés d'un point de vue écologique, notamment en comparaison aux systèmes jugés plus agressifs des filières « modernes ».

La durabilité perçue des Ogaf et OCDL, étonnante *a priori* pour un ensemble de projets bornés dans le temps, vient essentiellement de l'inscription dans le référentiel de rééquilibrage et donc dans la logique des Accords politiques de 1988 et de 1998. Le fait que ces dispositifs n'ont plus grand-chose à voir avec les Ogaf françaises, dont ils sont pourtant issus, est également le signe d'un effort d'adaptation aux réalités sociales et culturelles locales. Ici la référence au développement durable est perçue et comprise dans la territorialité, la souplesse et l'adaptabilité des dispositifs, les perspectives d'articulation de l'économique et du social pour les tribus. Le revers est que les retombées économiques sont faibles et fragiles et que la capacité d'innovation autour de la gouvernance territoriale ne dure généralement que le temps de la cellule d'animation.

Les approches environnementales affichant une « gestion intégrée » des ressources naturelles : quelques exemples significatifs

Les préoccupations environnementales, notamment sous l'impulsion des institutions de recherche, d'ONG internationales, mais aussi des firmes minières, prennent une place importante dans les discours politiques depuis la fin des années 1990. De nombreux programmes d'étude de la biodiversité terrestre et marine se structurent, dans un souci d'inventaire et de caractérisation fine, mais surtout de conservation. La plupart s'inscrivent néanmoins dans des perspectives de développement : éco-tourisme, agriculture vivrière et marchande, lutte contre le feu, revégétalisation des zones dégradées, cogestion participative, éventuellement valorisation dans la pharmaceutique ou les cosmétiques, etc.

Dans cette partie, trois instruments de politique privilégiant cette entrée par la dimension environnementale sont proposés à titre d'illustration :

- Un projet d'« *aire coopérative de gestion et de conservation* », construit sur un partenariat entre la province Nord et les ONG internationales Conservation International (CI, basée à Washington) et Maruia Trust (Nouvelle-Zélande), illustre les projets de gestion locale territorialisée de l'environnement, se réclamant explicitement du développement durable.

- Un projet de conservation de la forêt sèche de Nouvelle-Calédonie, construit sur un partenariat entre l'Etat, le gouvernement de Nouvelle-Calédonie, les provinces Nord et Sud, les institutions de recherche, le Centre d'Initiation à l'Environnement et les ONG WWF et CI, illustre une action de recherche finalisée centrée sur un écosystème emblématique et débouchant sur quelques propositions de développement.
- Un ensemble d'actions coordonnées par la province Nord autour d'une chaîne d'acteurs de la revégétalisation des massifs miniers, illustre enfin une perspective de structuration d'une filière économique associant les acteurs locaux de la ruralité et le monde de la mine autour d'une préoccupation environnementale.

Ces projets ne couvrent pas – loin s'en faut – l'ensemble des dispositifs se réclamant du développement durable.

La gestion territorialisée d'écosystèmes remarquables : l'exemple de l'Aire de gestion du Mont Panié

Ces projets de gestion intégrée territorialisée partent de la reconnaissance de la richesse des écosystèmes locaux et des menaces qui pèsent sur eux. Ils entendent s'appuyer sur des approches scientifiques référencées et sur la valorisation des savoirs locaux, mais en proposant généralement des procédures forgées hors de la Calédonie. Ils prônent des logiques participatives et s'inscrivent dans une vision intégrée de la ruralité dans ses liens avec son environnement. Se développant à des échelles spatiales diverses avec le soutien des collectivités locales, le plus souvent sous la forme de convention de partenariat de durées elles-aussi diverses, ils constituent à ce titre des instruments de politique publique.

Le Mont Panié, institué réserve naturelle sur 5 000 ha par un décret de 1951, illustre ce type de dispositifs. Il abrite un assemblage unique de plantes et d'animaux nécessitant des mesures de protection particulières (Emergence 2007). Les menaces sont à la fin des années 1990 jugées très graves par les ONG Maruia Trust et CI. Ces dernières impulsent alors une première convention de partenariat avec la province Nord en 1998, débouchant sur une première série d'études. Pour protéger ce site exemplaire, un rapport propose la création d'une « *Aire Coopérative de Gestion* », gérée par un comité rassemblant « *tous les organismes et personnes intéressés et où les plus hautes responsabilités seraient confiées aux habitants* » (Maruia Trust 2003).

En 2002, un partenariat province Nord – Maruia Trust - CI a été signé pour une durée de cinq ans, une année étant consacrée à la mise en place du comité³¹. Celui-ci devait comprendre les ONG internationales en tant que « *promoteurs du projet* », les services

³¹ La province s'engage à hauteur de 16% des 136 000 €. Le partenariat a été renouvelé en 2008, mais ne comprend plus Maruia Trust.

compétents de la province Nord, la mairie de Hienghène et les clans des tribus, et des organismes scientifiques³², des associations écologistes, les sociétés de tourisme, etc.

Le comité prendra finalement la forme d'une association loi 1901, la large représentation prévue et surtout la concertation efficace entre les différents groupes s'avérant difficiles. Dayu Biik, association pour la conservation en cogestion du Mont Panié et créée dans la continuité, constitue dès lors « *le noyau du processus de développement de la co-gestion* » ; le Comité de gestion se trouve dans la pratique réduit à la province, à la mairie et au bureau de l'association (censé représenter tous les clans). Dayu Biik devient « *le centre de dissémination de l'information au sujet du Mont Panié, des problèmes relatifs à la biodiversité, aux espèces envahissantes, au contrôle du feu, à la chasse, au tourisme.* » (Maruia Trust 2003). Deux personnes sont affectées à l'association pour la gestion du projet.

Six thèmes prioritaires identifiés en 2003 structurent le projet : contrôle du feu ; gestion des espèces envahissantes ; développement de l'écotourisme ; chasse, recherche et gestion ; administration et appui à la planification ; promotion, éducation et extension de la réserve.

Depuis les actions se sont multipliées sur ces différents thèmes, avec une présence de terrain appréciée par les tribus concernées (Emergence 2007) et un effort important sur l'inventaire scientifique de la biodiversité du Mont Panié et l'aménagement de sentiers. Les résultats en termes de développement durable mériteraient d'être mieux appréciés. Les éléments disponibles témoignent cependant d'une dispersion des actions, en particulier dans le secteur du tourisme, qui se traduit par la faiblesse des retombées économiques. L'essentiel des actions semble se concentrer sur les approches de conservation, de sensibilisation et d'aménagement, mais avec un positionnement stratégique peu abouti, et surtout avec des difficultés à faire le lien entre problématiques environnementales et perspectives plus globale du développement communal (Emergence 2007). Enfin, l'effectivité de la participation des populations locales et de « l'appropriation » du projet reste à démontrer. Les thématiques identifiées a priori, sur des bases « scientifiques » et des principes internationalement admis de conservation, ne correspondraient que partiellement aux préoccupations et attentes réellement exprimées localement. Surtout, le projet est construit sur une base territoriale mais repose sur des thématiques sectorielles et s'intéresse peu aux dynamiques et aspirations des ménages ruraux et de leurs associations dès qu'elles sortent de ces thèmes. Il convient de noter également que le projet a peu favorisé la coordination locale des actions de développement et aurait même eu tendance à cristalliser certaines tensions³³ ; il n'aurait donc pas ou peu amélioré la gouvernance locale.

³² IRD et IAC localement, le département néo-zélandais de la conservation, l'Invasive Species Speciality Group de l'UICN, le Musée d'Histoire Naturelle de Paris et le Missouri Botanical Garden.

³³ Dayu Biik est notamment entrée en conflit avec la mairie, en s'opposant à un projet de barrages hydroélectriques. Ce conflit est emblématique : la mairie juge les barrages comme essentiels au développement durable, l'association les juge préjudiciables à la biodiversité locale.

Le projet du Mont Panié illustre parfaitement une référence au développement durable centrée sur la conservation de la biodiversité, très présente en Nouvelle-Calédonie et entendant s'ancrer à l'international à travers les réseaux d'ONG environnementales.

L'idée directrice sous-jacente est que l'action de l'homme est préjudiciable à l'environnement et que l'instauration de réserves ne suffit pas pour sa protection. Il faut améliorer sa gestion avec l'aide des acteurs locaux, en partant du principe qu'ils ont des savoirs sur lesquels s'appuyer, mais que ceux-ci ne leur permettent pas de mesurer les menaces réelles. Il convient alors de « *sensibiliser* », « *d'éduquer* », « *de convaincre* », puis d'obtenir « *autorisation* », « *adhésion* » et « *participation* ». Cet effort se double d'une démonstration des retombées économiques de la conservation, principalement à travers l'écotourisme et parfois de façon caricaturale : « *les habitants des tribus ne suspectent pas que le riche environnement dans lequel ils vivent peut être la source de travail qu'ils recherchent.* » (Maruia Trust 2003).

Si la référence au développement durable est explicite, la démonstration des articulations entre ses trois dimensions n'est pas posée clairement et surtout la focalisation environnementale est préjudiciable à cette articulation : les dimensions économique et sociale « découlent » d'une plus grande attention portée à la conservation. Il est aussi intéressant de noter que la dimension scientifique est très présente dans ce type de projets, et souvent posée en préalable : il faut d'abord connaître pour conserver et pour faire du développement durable. En revanche, peu de références sont faites au contexte particulier des Accords politiques, quand la rhétorique environnementale mondiale est très présente.

De façon plus marquée encore que pour les Ogaf, l'impulsion et le cadrage externes (internationalement référencés) sont évidents. Ils se traduisent par un positionnement institutionnel parfois délicat et d'importants questionnements sur la gouvernance locale des projets. Invoquée pour garantir la durabilité de la conservation, la participation se réfère ainsi surtout aux liens entre les ONG initiatrices et les « populations locales » dans des approches normatives, moins explicitement aux liens du projet avec les institutions productrices de politiques publiques. La participation peine enfin à se décliner aux échelles plus larges des provinces et du Pays, conséquence (parmi d'autres) d'un manque de vision globale et de coordination territoriale des actions.

La conservation d'un écosystème spécifique : l'exemple du Programme de Conservation de la Forêt Sèche (PCFS)

La forêt sèche de Nouvelle-Calédonie est comme ailleurs dans le monde en voie de disparition. Seuls 5 000 ha subsisteraient, correspondant à 1% de sa superficie initiale. Cette formation végétale d'une grande diversité floristique comprend des espèces endémiques rares et remarquables (dont certaines limitées à un site ou à quelques individus) et joue un rôle de refuge écologique pour des espèces animales elles-aussi remarquables.

Le Programme de Conservation de la Forêt Sèche a été créé en 2001, sous l'impulsion conjointe d'élus locaux, des services techniques des provinces Sud et Nord, de scientifiques et d'organisations écologiques. La convention de création a été signée en septembre 2001

par l'Etat français, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les provinces Sud et Nord, l'IAC, l'IRD, l'Université de la Nouvelle-Calédonie, le Centre d'Initiation à l'Environnement (CIE), le WWF. CI est devenu le 10^{ième} partenaire officiel en 2004. Toutes ces institutions constituées en comité de pilotage prennent les orientations.

A la question de savoir pourquoi conserver cet écosystème, le programme « forêt sèche » répond en se référant aux trois piliers du développement durable.

L'intérêt écologique est bien entendu mis en avant. Le rôle de la forêt dans des équilibres écologiques plus vastes est affirmé, mais c'est surtout sur la conservation de sa valeur patrimoniale (en Calédonie et dans le reste du monde) que le programme s'appuie. Un des enjeux est *« de la rendre aux générations futures dans un meilleur état que celui dans lequel nous l'avons trouvée il y a 20 ans. »*

La dimension économique est appréhendée à travers les substances naturelles à usage potentiel en pharmacopée, la présence de plantes à intérêt forestier et ornemental, et, à la marge, sur l'existence d'un riz pouvant avoir des perspectives de culture et de commercialisation. Seul le second point est réellement porteur dans le contexte actuel. Le marché des plantes ornementale se développe en effet rapidement et les essences locales (en particulier celles de la forêt sèche), sont recherchées pour la revégétalisation de certaines zones dégradées, et notamment des massifs miniers. Il s'agirait bien de préparer de nouvelles filières adossées à la biodiversité spécifique.

L'angle social est perçu dans une logique de valorisation patrimoniale d'un paysage et d'un milieu emblématique de l'histoire de la Nouvelle-Calédonie, notamment par des loisirs exercés dans et autour de la forêt sèche : chasse et promenade. L'exemplarité du montage institutionnel est également mise en avant comme pouvant préfigurer des formes de gestion intégrée à des échelles plus larges, dans une vision Pays.

En termes de mission, le PCFS a une dimension importante de recherche : inventaire, caractérisation des espèces, techniques de production et de replantation, etc. Il entre ainsi dans le référentiel international de conservation construit autour de la connaissance scientifique. La recherche ici concerne surtout la botanique et les espèces animales associées. Le PCFS joue également un rôle important d'information et de sensibilisation : reportages, visites, conférences, publications, etc. Enfin, la gestion concrète des forêts sèches prend des formes diverses, dont certaines touchent directement les « propriétaires » ou des agents économiques susceptibles d'être concernés : appui à des plans de gestion de la chasse, transferts de connaissance sur la multiplication des plantes, production semencière et appui à des pépiniéristes privés, SIG, mise en défens, intervention physique pour la lutte contre les incendies, etc. C'est en valorisant cette intervention dans la gestion que le programme se réclame du développement durable.

Depuis 2001 l'impact sur la dimension écologique des actions conduites est considérable. Les surfaces ne diminuent plus, les avancées en termes de recherche en botanique sont réelles et on note des exemples significatifs de restauration de sites dégradés et les connexions avec les réseaux internationaux sur la forêt sèche sont nombreuses. D'un point de vue économique, les résultats en termes de partenariats avec des pépiniéristes sont

également satisfaisants et prometteurs, mais du fait de la situation initiale et des caractéristiques du milieu concerné, les impacts restent faibles. Les filières sont structurellement limitées tandis que les perspectives autour de la valorisation commerciale des molécules rares sont peu lisibles et supposeraient des partenariats industriels qui n'en sont qu'au stade de l'ébauche. Quant à la dimension sociale, les résultats en termes de sensibilisation à la disparition des forêts et au besoin de conservation sont eux-aussi significatifs. Pour autant, ces résultats sont facilités par le fait que la forêt sèche ne présente pas d'enjeu économique important à court et moyen terme, et ne concerne qu'un petit nombre de « propriétaires ». Le consensus est ainsi facilité. Dans le même ordre d'idée, le fait que les lambeaux de forêt sèche soient situés essentiellement sur terres privées écarte pratiquement les tribus de la problématique ; ceci évite certaines tensions et difficultés, mais limite la portée des actions.

Les acquis du PCFS – et des programmes de conservation thématique – ne doivent pas être minimisés, mais leur impact sur le développement durable apparaît faible. Typiquement, la priorité donnée à la conservation (entièrement justifiée au regard de la richesse du milieu) peine à intégrer et articuler les dimensions économique et sociale, qui ne sont envisagées qu'ex post et uniquement par rapport à la logique de conservation. L'appui politique au programme repose, comme souvent, sur sa grande lisibilité, sa médiatisation et sur sa réussite écologique.

Il est envisagé depuis 2005 de doter la Nouvelle-Calédonie d'un Conservatoire des Espaces Naturels, sur le modèle institutionnel du PCFS, mais en élargissant les actions à l'ensemble des milieux naturels. Il s'agit de démultiplier les acquis et de s'intéresser à des milieux recouvrant des enjeux économiques et sociaux bien plus importants. Le CEN devrait aussi œuvrer à la gestion des zones inscrites au patrimoine mondial de l'Unesco. Le retard pris par le projet, qui ne sera mis en place au mieux qu'en 2009, montre l'ampleur de ces enjeux.

La gestion des partenariats public-privé devrait théoriquement être plus présente, du fait des compétences élargies du CEN et de son obligation de se confronter plus directement aux logiques plus globales du développement économique et social dans le cadre des Accords. L'adoption d'un schéma minier et l'inscription au patrimoine mondial devraient influencer ses marges de manœuvre. Il conviendra de juger si la ligne très patrimoniale et environnementale suivie par le PCFS sera maintenue ou si l'articulation des dimensions sera plus effective, permettant au programme de se réclamer du développement durable. Un ancrage plus fort dans le référentiel du développement durable supposera aussi d'élargir les partenariats, pour l'heure centrés sur les seuls acteurs de l'environnement.

Des dispositifs adossés à l'exploitation minière : les perspectives de la revégétalisation

Si le PCFS adopte une entrée par les approches patrimoniales, la valorisation économique des nouvelles formes de gestion de l'environnement devient une préoccupation politique, notamment si elles sont en lien avec l'industrie de la mine. Des emplois et missions de plus

en plus nombreux sont affectés à ces formes de gestion au sein des administrations, des ONG environnementales locales et internationales qui étoffent leur présence locale, et de certaines entreprises qui se doivent d'afficher leurs préoccupations environnementales et sociales. Il s'agit de concilier la recherche de l'intégrité de l'environnement (notamment à travers les notions de prévention et de réparation) et l'activité économique potentiellement induite des « bonnes pratiques » de développement.

Pour les opérateurs miniers il s'agit de coûts supplémentaires, justifiés parce qu'ils conditionnent quasiment leur droit à exploiter, mais aussi parce qu'ils peuvent améliorer leur crédibilité vis-à-vis de la population. Les grandes firmes sont de fait engagées dans des mécanismes internationaux de chartes de bonne conduite et/ou de responsabilité sociale et environnementale (notamment promues par l'International Council for Mining and Metals à travers son schéma de développement durable³⁴), auxquels il apparaît de plus en plus difficile et surtout risqué de se soustraire. En Nouvelle-Calédonie, conjointement aux débats internationaux sur la responsabilité des entreprises, toute une série de réglementations et d'injonctions se met en place avec l'adoption d'un schéma de mise en valeur des ressources minières par le gouvernement en août 2008. La rhétorique du développement durable est très présente dans ce schéma.

La réflexion porte en partie sur les liens entre développement minier et industriel et dynamiques sociales. Il s'agit notamment de mieux mesurer les impacts sociaux et économiques des nouveaux projets, d'améliorer la gouvernance des retombées directes et indirectes des projets, de privilégier l'emploi local et de se projeter vers l'avenir en prélevant une partie des revenus de la mine durant les périodes favorables et en la réaffectant au développement local et/ou à la constitution de réserves mobilisables pendant les périodes creuses. Les dispositions « sociales » sont détaillées dans le schéma, mais les orientations proposées risquent fort de buter sur les difficultés méthodologiques rencontrées en leur temps par les projets de développement local (cf. supra). Elles sont par ailleurs peu contraignantes pour les mineurs et renvoient globalement aux missions des collectivités locales, avec des problématiques non tranchées de financement.

Le plaidoyer pour une exploitation la moins agressive possible pour l'environnement est cependant plus précis et assorti de mesures réglementaires plus contraignantes : sélection réglementée des techniques tout au long du processus, sélection publique des opérateurs reconnus compétents et soucieux de l'environnement (permis d'exploitation), renforcement des études d'impact, obligation de transparence et renforcement des contrôles et sanctions, mise en place de plan de gestion de la biodiversité, etc. Une chartre « locale » des bonnes pratiques est également en chantier.

Parmi les implications potentielles ou déjà visibles pour le monde rural de ces préconisations, la question de la revégétalisation des sites miniers est très présente. Elle répond à des dommages reconnus de la mine, et suppose des retombées économiques qui

³⁴ <http://www.icmm.com/our-work/sustainable-development-framework>

peuvent fonder des politiques spécifiquement dédiées autour de la sélection et de la production de plants et de travaux de plantations. Il convient de dissocier deux grandes thématiques.

- L'effort de réparation est évalué à plus d'un milliard € par les services compétents du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie si toutes les zones devaient être traitées. Le terme de réparation n'est pas anodin ; il fait référence à l'absence d'attention portée au décapage des sites miniers, notamment à partir des années 1940 et de la mécanisation de l'extraction à ciel ouvert. Dans les années 1960-1970, période du boom minier, la puissance publique est très peu intervenue alors que les surfaces exploitées explosaient³⁵, laissant se développer des pratiques particulièrement dégradantes pour les paysages et générant des apports terrigènes et de polluants dans les rivières et le lagon. Ce n'est qu'à partir de 1975 que les choses évoluent, avec l'instauration d'un principe de responsabilité environnementale des entreprises sur les sites attribués, sous la pression conjointe de la puissance publique et des plus « gros » mineurs³⁶. En 2004, on recensait 20 000 ha de sols nus dégradés, correspondant à 1,2% de la surface de la grande terre. Aujourd'hui rares sont les collectivités qui peuvent prendre en charge cette réparation et leurs conséquences sur l'envasement des rivières par les stériles, d'où la nécessité d'intervention publique. Il est acté que cette réparation doit se faire dans le respect de la biodiversité locale et doit donc utiliser au maximum des essences endémiques des massifs.
- Le second volet est le développement et la mise en œuvre de techniques de plantation ou de semis pensées dans leur adaptation aux nouveaux procédés d'extraction. Il s'agit de minimiser à toutes les phases les dommages et de faciliter la revégétalisation.

Après des débuts timides dans les années 1970, la revégétalisation se structure à partir de la fin des années 1990, conjointement à l'émergence globale des problématiques environnementales en Nouvelle-Calédonie. L'apparition d'espèces endémiques parmi les espèces pionnières se fait en grande partie à l'instigation de la SLN et des entreprises spécialisées se créent. Conjointement la technique du semis hydraulique permet de nouveaux développements. Les financements publics emboîtent le pas dans les années 2000, avec des aides européennes et la mobilisation de fonds communaux prélevés sur l'activité minière³⁷. Il existe maintenant une formation « revégétalisation et environnement minier » à l'Université de la Nouvelle-Calédonie et la recherche en la matière s'intensifie.

³⁵ Lorsqu'elle l'a fait, ce fut pour conditionner l'octroi et le renouvellement des permis à la réalisation de travaux de recherche. L'objectif était de rationaliser l'exploitation et de mieux évaluer les ressources pour l'avenir. Mais cet arrêté a entraîné l'ouverture de pistes non stabilisées pour justifier de ces fameux travaux, créant ainsi des zones d'érosion au flanc des massifs.

³⁶ Ceux-ci pouvaient plus facilement s'adapter à ces contraintes, qui ont par ailleurs conduit à la concentration de l'activité, les plus petites exploitations périssant.

³⁷ Ces fonds correspondent à 14,5 millions € depuis 2000.

Les problèmes techniques sont réels, liés à la nature des sols et à la robustesse mais aussi à la méconnaissance de la biologie des espèces pionnières, ce qui explique en partie que les résultats sont mitigés. Si le processus s'accélère depuis 2003, seulement 246 ha ont fait l'objet de travaux de revégétalisation en 30 ans et le taux de replantation des surfaces décapées entre 1990 et 2006 se monte à 18%.

L'impact économique de la revégétalisation n'est pas aisé à mesurer. Les mineurs ont dû très largement étoffer leurs services environnementaux pour remplir leurs nouvelles obligations ; ces emplois sont pour beaucoup pourvus par du personnel local. Des entreprises importantes se sont créées pour profiter du marché en pleine croissance de la fourniture de plants et ont dû développer de nouveaux savoir-faire, créant également de l'emploi.

Du point de vue des mineurs comme des collectivités, la revégétalisation relève de politiques de développement durable. Elle articule en effet protection de l'environnement, rentabilité des mines et création d'emplois directs et indirects. L'activité est néanmoins longtemps restée concentrée entre les exploitants, qui internalisent les coûts et tentent de les maîtriser, et les quelques entreprises spécialisées.

Le schéma de mise en valeur des ressources minières devrait modifier sensiblement cette situation, tout en assurant un nouvel essor à la filière. Pour les surfaces décapées avant 1975, les collectivités devront intervenir selon un ambitieux plan de revégétalisation à hauteur de 80% des coûts, le reste étant assuré par les mineurs éventuellement encore concernés. Il s'agit de prélever une fraction de l'impôt sur les activités minières et de mobiliser aussi leurs fonds propres, ces moyens se substituant aux fonds communaux. Pour les sites exploités depuis 1975, les coûts resteront à la charge des mineurs, mais ceux-ci seront dès lors obligés d'agir.

Quels que soient les sites, les provinces interviennent également en amont, en aidant les acteurs privés de la filière ; leurs actions devraient se multiplier. Une initiative intéressante voit actuellement le jour en province Nord pour diffuser les impacts sociaux et économiques de cette filière en développement. L'idée est de répartir plus largement les responsabilités et les marchés. La structuration de groupes de femmes en tribu est appuyée par la province pour la collecte de graines, en tentant de valoriser les savoirs locaux. Il s'agit de créer une activité génératrice de revenus complémentaires, qui dope les systèmes d'activités individuels et renforce les logiques collectives dans une perspective sociale. Ces groupes vendent à des pépiniéristes organisés en un Groupement d'Intérêt Economique récemment constitué. Il s'agit ici de profiter de nouveaux marchés pour des acteurs engagés par ailleurs dans les filières des plantes ornementales, qui peuvent ainsi se diversifier et pérenniser leurs entreprises. Ils bénéficient d'aides Codev et de l'appui des services techniques. La province peut ainsi œuvrer pour la création ou le renforcement d'opérateurs, y compris dans des zones moins favorisées, dans une logique de rééquilibrage. Les plants ou les graines sont ensuite vendus aux mineurs, dans des marchés captifs, voire à des entreprises sous traitantes qui peuvent elles-aussi bénéficier d'appuis. Par ces approches la dimension sociale est plus clairement affirmée.

L'application locale des principes de responsabilité sociale et environnementale des entreprises minières et métallurgiques dans une perspective de développement durable constitue indéniablement une voie émergente pour la production de politiques publiques. Référencée au niveau international, elle intègre récemment les débats locaux et ne se traduit en actions concrètes que depuis quelques années. D'abord timide, puis de plus en plus inscrite dans les schémas de production, la revégétalisation illustre cette émergence. Les dispositifs s'affinent, tant à l'échelon international pour la construction des « bonnes pratiques » globales et leur diffusion qu'au niveau local, où ces pratiques sont déclinées pour répondre aux enjeux spécifiques de l'aménagement spatial, de la protection de l'environnement, du développement économique et social. Si les retombées sont difficiles à appréhender, de nouvelles filières rurales se développent sur des modes originaux.

Par rapport aux approches conservationnistes et patrimoniales de l'environnement, les modes de développement visés, adossés à la recherche de meilleures performances industrielles, sont différents. Les premiers entendent d'abord protéger une nature jusqu'alors préservée des dommages que l'homme pourrait lui causer. Ils s'inscrivent dans le temps long et espèrent des retombées économiques et sociales de la conservation. Les seconds n'existent, par définition, que parce que l'activité d'extraction existe ; il s'agit alors de « faire du développement durable » en aménageant cette activité économique dominante, et améliorer les modes de gouvernance et de gestion de la rente. Cette approche économique de réparation et de ménagement de la nature n'entend donc pas bloquer le développement industriel, mais bien l'adapter et en améliorer les retombées.

Ce dualisme des politiques environnementales s'exprime à l'échelle spatiale, certaines zones pouvant relever de l'une ou de l'autre vision, mais aussi d'un point de vue méthodologique. Les deux se réfèrent pourtant au référentiel du développement durable et sont défendues parfois par les mêmes acteurs du monde associatif international (WWF notamment). On retrouve ainsi les visions duales qui traversent la mise en contexte du développement durable, même lorsque l'accent est mis (comme souvent) sur l'écologie. Les priorités et les logiques de l'articulation des dimensions changent selon les enjeux politiques locaux, selon les jeux d'intérêt économiques et politiques sous-jacents, et aussi selon l'état initial des territoires concernés.

Conclusion

L'analyse de la « généalogie » du développement durable dans les débats calédoniens et l'examen formel des dispositifs pouvant se réclamer du référentiel du développement durable, confirment la faible réponse aux injonctions internationales des années 1990. En Nouvelle-Calédonie la conférence de Rio n'a pas eu l'effet déclenchant qu'elle a pu avoir ailleurs ; focalisés sur la recherche de la paix civile, la question de l'indépendance et la correction des déséquilibres sociaux et spatiaux, les responsables politiques y font très rarement référence avant 2004.

Cette distance est révélatrice de la situation particulière du Pays, partiellement coupé des remises en question de la globalisation du fait de la dépendance entretenue par les transferts métropolitains. Elle révèle aussi que même artificielle et dépendante de la France, la forte croissance économique de ces vingt dernières années³⁸ facilite la mise en œuvre de politiques originales par rapport aux référentiels globaux. Cette situation démontre la force des préoccupations locales dans la construction des politiques et le poids et la permanence d'un modèle d'économie assistée choisi à la fin des années 1960 à l'occasion de la gestion du boom et du contre-boom minier³⁹.

Le cadre des politiques économiques est donc fixé par la dépendance au sentier de cette logique des transferts. De même, le cap politique est dicté par les Accords politiques de Matignon-Oudinot puis de Nouméa, qui ménagent des marges de manœuvre conséquentes aux provinces, permettant l'expression de visions différenciées du développement à l'intérieur du cadre macroéconomique global. Alors qu'avant 1988 la droite locale détenait sans partage le pouvoir, la provincialisation permet aux projets politiques divergents de prendre corps dans une organisation de type fédéraliste. A cela s'ajoutent des messages forts, localement construits, prônant une « communauté de destin » et le « rééquilibrage » économique et social, messages peu référencés au niveau international. Dans ce contexte de construction institutionnelle et de renversement des logiques de gouvernance, il est compréhensible que le développement durable ait peu ou pas été intégré dans les référentiels de politiques publiques.

Pour autant, interrogés *ex post* sur les enjeux prioritaires de durabilité et sur le caractère « durable » des politiques, élus et agents des services techniques parviennent à reconstruire des définitions contextualisées du développement durable. Ces définitions sont diverses et reprennent globalement les clivages autour de la façon de traiter l'émancipation par rapport à la France, et plus encore sur la place à accorder aux valeurs du peuple autochtone dans la construction du développement. On retrouve une des difficultés du concept de

³⁸ La Nouvelle-Calédonie a un PIB par habitant évalué à 22 750 € fin 2006 et connaît depuis les années 1980 une croissance annuelle moyenne de 2% de son PIB/hab.

³⁹ Force est aujourd'hui de constater que rompre avec la logique des transferts métropolitains a un coût qu'aucun « camp » politique, même les indépendantistes, n'a réellement accepté d'assumer complètement.

développement durable ; concept tout à la fois « lâche » et normatif, il est mobilisé pour légitimer des positions déjà arrêtées et ancrées localement, auxquelles il permet éventuellement de donner plus de sens et de force. Or en Nouvelle-Calédonie, du fait d'un dualisme économique et social patiemment construit dans l'histoire, les clivages sont particulièrement marqués. On assiste ainsi à des utilisations différenciées de principes débattus dans les arènes internationales, au service de la défense des jeux des acteurs locaux. Ainsi sont référencés comme pouvant relever du développement durable des dispositifs aussi différents que des aides filières, des guichets uniques de subventions aux activités économiques, des opérations de développement local et des programmes de conservation de l'environnement, alors même que le modèle économique global reste marqué par la dépendance.

Il est cependant aussi possible de lire le caractère inabouti de la prise en compte du développement durable dans la construction des politiques comme une phase de transition. La Nouvelle-Calédonie post-Événements n'a pas achevé sa transition institutionnelle ; le statu quo politique actuel n'a que 20 ans et reste de surcroît suspendu à la perspective du référendum de sortie, prévu en 2014 ou 2018. Il apparaît alors logique que les ajustements ne soient pas achevés. Malgré la force de la dépendance au sentier, les lignes se déplacent, comme en témoignent l'émergence des préoccupations environnementales, la montée du discours sur l'autochtonie ou les analyses réflexives sur la difficulté de réaliser le nécessaire rééquilibrage économique et social avec l'arsenal classique des dispositifs publics. Une prise de conscience semble voir le jour de la nécessité de dépasser ces outils et d'innover pour faire face aux défis du futur. Or, dans cette perspective, les principes du développement durable, mobilisés de façon partielle et partiale jusqu'à présent, peuvent offrir des pistes.

La Nouvelle-Calédonie n'échappe certes pas à la « mode » du développement durable et à sa mobilisation médiatique. Ainsi les mineurs et les entreprises locales communiquent de plus en plus sur leurs préoccupations environnementales et - plus modestement - sociales, les chambres consulaires et les institutions de recherche organisent de nombreuses manifestations sur le développement durable, des émissions télé et radios se multiplient sur le thème, le développement durable est présent dans les programmes scolaires, etc. Marquée par une tendance – classique – à la focalisation sur l'environnement (Martini 2006), cette montée en puissance reste dispersée, mais témoigne d'une évolution indéniable.

On assiste surtout à une multiplication de chantiers qui, partant des positions différenciées des institutions productrices des politiques publiques, tentent de formaliser l'intégration effective du développement durable dans les dispositifs. Ces chantiers concernent d'abord des outils de cadrage général des politiques aux différents niveaux de gouvernance et de gouvernement : construction d'un agenda 21 en province Nord, élaboration d'une stratégie de développement durable en province Sud, mise en place d'un observatoire du développement durable et d'un schéma d'aménagement et de développement baptisé Nouvelle-Calédonie 2025 au niveau du gouvernement, etc. Cette réflexion s'accompagne de surcroît d'une participation large des acteurs économiques et sociaux aux débats publics, dans la logique des injonctions à développer une meilleure gouvernance locale. Ainsi les

débats internationaux sur l'environnement (avec le relais des ONG internationales) et sur la responsabilité sociale et environnementale des entreprises sont inscrits dans un cadre institutionnel tenant compte des spécificités locales. Ces outils seront mis en place en 2009 et 2010. Il est trop tôt pour juger de leurs possibles impacts. Le risque que les orientations prises entretiennent les divergences provinciales et les clivages sociaux ne peut être écarté. Mais l'effort de se saisir concrètement du développement durable et de l'adapter aux contextes locaux apparaît déjà comme une nouvelle donne.

Il est dès lors particulièrement intéressant d'examiner plus avant les mécanismes et les jeux d'acteurs opérant dans les dispositifs actuels, de façon à juger des évolutions possibles et de préciser les logiques sous-jacentes. Au-delà des textes et des discours, l'étude de la déclinaison concrète des politiques « sur le terrain », devrait permettre d'appréhender avec plus d'acuité la réalité de l'articulation des trois dimensions du développement durable et de ses perspectives d'amélioration.

Références bibliographiques

- ADRAF, 1999. La réforme foncière. Adraf, Nouméa.
- ADRAF, 2007. Bilan de la Dotation d'Installation en Agriculture (DIA) de 2000 à 2006 en Nouvelle-Calédonie. Adraf, Nouméa, février 2007.
- Assemblée de la province Nord, 2003. Code de développement de la province Nord. Séance publique du 18 décembre 2003.
- Assemblée de la province Nord, 2008. Code de développement de la province Nord. Séance publique du 1^{er} juillet 2008.
- Bencivengo, Y., 1999. La mine en Nouvelle-Calédonie, Nouméa, éditions Ile de Lumière.
- Bensa. A., Freyss. J., 1994. La société kanak est-elle soluble dans l'argent... ? Terrain n°23, octobre 1994.
- Bouard, S., D'Aquino, P., Sourisseau, JM., Pascutto, T., 2006. Enjeux sociaux, enjeux de développement : expérimentations de méthodes participatives spécifiques pour favoriser les transformations sociales et l'adaptation des modèles de développement à la Nouvelle-Calédonie. IAC/SRDL.
- Christnacht A., 2004. La Nouvelle-Calédonie. Les études de la documentation Française, Paris.
- Coussy, J., 2006. Les politiques publiques françaises entre dépendance au sentier et compétition internationale In L'analyse des politiques publiques agricoles et rurales dans le contexte de mutation des agricultures : Quels enjeux ? Quels concepts ? Quelles pratiques de la recherche ? Rio de Janeiro, Brésil.
- DAVAR/SESSER, 2005. L'agriculture calédonienne de 1994 à 2004. Nouméa.
- Demmer, C., 2007. Autochtonie, nickel et environnement. Une stratégie kanak. Vacarme n°39, printemps 207, pp. 43-48.
- Djama, M., à paraître. Nouvelle-Calédonie. In Barthélémy D. et Bosc P.-M. (dir.) La multifonctionnalité de l'agriculture. Une dialectique entre Marché et Identité. Paris, Editions Quae.
- Emergences, 2007. Diagnostic Hienghène. Province Nord de Nouvelle-Calédonie, Mairie de Hienghène. Convention 81/2006.
- Freyss, J., 1995. Economie assistée et changement social en Nouvelle-Calédonie. Paris, Presses Universitaires de France.
- Guiart, J., 1999. Les mélanésien devant l'économie de marché. Du milieu du XIXe siècle à la fin du millénaire. Nouméa, Le Rocher-à-la-Voile.
- Kohler, JM., Pillon, P., 1986. Économie domestique mélanésienne et développement. L'Opération café, Nouméa. ORSTOM.

- Leblic, I., 1993. Les Kanak face au développement. La voie étroite. ADCK, Presses universitaires de Grenoble.
- Martini, C. 2006. Le développement durable en Nouvelle-Calédonie. Données juridiques et politiques. Scéren/CDP Collection Université, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Nouméa.
- Maruia Trust 2003. Projet Mont Panié, Aire Coopérative de Conservation. Rapport d'activité et propositions. Mauia Trust, Conservation international, Province Nord.
- Mahoney, J., 2001. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in comparative development*. vol 36. no 1, pp.111-141.
- Mercoiret, M.-R., 1997. Les dynamiques d'organisation autour du Centre de formation et d'appui au développement de la NEPIA, éléments de diagnostic et de propositions. CIRAD-SAR.
- Mercoiret, M.-R., Djama, M., Bosc, P.-M., Faye, B., Losch, B., Toutin, B., Yung, J.-M., Faugère, E., 1999. Dynamiques rurales et développement régional dans la province Nord de Nouvelle-Calédonie, CIRAD TERA n°28/99.
- Mwà Vée n°32, 2001. Les Kanaks dans l'économie. Dossier réalisé par G. Del Rio et E. Kasarhérou.
- Néaoutyine, P., 2006. L'indépendance au présent. Identité kanak et destin commun. Syllepse, Paris.
- Province Nord, 1999. Les politiques publiques de la Province Nord. Présidence de la Province Nord, Koné.
- Sabourin. E., Tyuienon, R., 2007. Produits, monnaie et bingo : les marchés ruraux en Nouvelle-Calédonie entre échange et réciprocité. *Revue du Mauss* 2007/1, n°27, pp. : 301-327.
- Sabourin, E., 2002. Multifonctionnalité de l'agriculture et développement local : potentialités et expériences en cours en Nouvelle-Calédonie. IAC-SRDL 09/2002.
- Saussol, A. 1979. L'héritage. Essai sur le problème foncier mélanésien en Nouvelle-Calédonie. Société des Océanistes, Musée de l'Homme, Paris.
- Sourisseau, JM., Tyuienon, R., Gambey, JC., Djama, M., Mercoiret, MR., Sourisseau E., 2008. Les sociétés locales face aux défis du développement économique. Province Nord de Nouvelle-Calédonie, Institut Agronomique néo-Calédonien, éditions Grains de Sable, Nouméa, 145 p.
- Sourisseau, JM., Tyuienon, R., Gambey, JC., Djama, M., Mercoiret, MR., Sourisseau E., 2006. Les sociétés locales face aux défis du développement économique. Province Nord de Nouvelle-Calédonie, Institut Agronomique néo-Calédonien, Pouembout, 300 p. + annexes.

Annexe 1 : Principales compétences des institutions calédoniennes

	Etat	Nouvelle-Calédonie	Provinces
Nationalité, Immigration, Sécurité intérieure	Nationalité ; garanties des libertés publiques ; droits civiques ; régime électoral, règles de l'état civil.	Statut civil coutumier.	
	Sécurité civile. Maintien de l'ordre.	Information sur les mesures prises en matière de maintien de l'ordre.	
	Conditions d'entrée et de séjour des étrangers.	Consultation et information sur la réglementation relative à l'entrée et au séjour des étrangers.	
Enseignement et Recherche	Enseignement du 2nd degré public et privé , enseignement primaire privé, santé scolaire. Collation et délivrance des titres et diplômes.	Programmes enseignement primaire ; formation des maîtres, contrôle pédagogique.	Adaptation des programmes de l'enseignement primaire en fonction des réalités culturelles et linguistiques.
	Enseignement supérieur, recherche.	Association et consultation sur les projets de recherche ; Conseil consultatif de la recherche.	Réalisation et entretien des collèges et internats de 1er cycle.
Commerce et Investissements	Droit commercial.	Commerce extérieur, régime douanier ; réglementation des IDE et des professions libérales et commerciales.	Développement économique.
		Réglementation poids et mesures ; concurrence et répression des fraudes ; commerce tabac ; réglementation prix et organisation des marchés.	
Emploi et Formation professionnelle		Droit du travail et syndical ; formation professionnelle ; inspection du travail.	Actions de formation professionnelle.
		Réglementation des professions libérales et commerciales et des officiers publics et ministériels.	
		Protection de l'emploi local. Accès au travail des étrangers.	
Action sociale et Santé		Protection sociale , santé, hygiène publique ; contrôle sanitaire aux frontières.	Construct. et gestion des établ. d'intérêt provincial. Adapt. de la réglementation en matière d'hygiène publique et de santé, de protection sociale.
		Etablissements hospitaliers.	
Mines	Régl. minière concernant les substances minérales mentionnées au 1er de l'article 19 du décret 54-1110 du 13 novembre 1954, ainsi qu'aux installations qui en font usage.	Réglementation relative au nickel, chrome et cobalt. Schéma de mise en valeur des richesses minières.	Décisions d'application de la réglementation concernant les hydrocarbures, le nickel, le chrome, le cobalt.

	Etat	Nouvelle-Calédonie	Provinces
Ressources naturelles, Environnement	Exercice, hors des eaux territoriales, des compétences résultant des conventions internationales.	Réglementation et exercice du droit d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles biologiques et non biologiques de la ZEE.	Réglementation et exercice du droit d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles biologiques et non biologiques des eaux intérieures et territoriales et de leur sol et sous-sol.
		Réglementation zoosanitaire et phytosanitaire ; abattoirs.	Protection environnement terrestre et marin. Police des mines.
Foncier, Domaines	Droit de propriété et droits réels.	Droit domanial de la NC.	Droit domanial des provinces.
		Régime des terres coutumières et palabres coutumiers, limites des aires coutumières.	
Sport, Tourisme et Culture		Réglementation des activités sportives et socio-éducatives; infrastructures et manifestations sportives et culturelles.	Promotion du sport, de la culture et du tourisme.
Urbanisme et Habitat		Principes directeurs du droit de l'urbanisme ; cadastre.	Droit de l'urbanisme et de la construction.

Source : Isee : <http://www.isee.nc/>

Annexe 2 : Principales institutions publiques (ou assimilées) du développement rural

Etat

Direction de l'Agriculture, de la Forêt et de l'Environnement (Dafe). Instituée dans sa forme actuelle dans la suite de l'Accord de Nouméa, elle assure la représentation du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche en Nouvelle-Calédonie. Elle gère les subventions aux établissements d'enseignement agricole et les crédits des contrats de développement dans le domaine de l'agriculture et de l'environnement. Elle a aussi autorité académique pour l'enseignement agricole, organise les examens et délivre les diplômes et assure le suivi des établissements. En matière d'environnement elle délivre les permis CITES et suit les conventions et initiatives nationales ou internationales relatives à l'environnement. La Dafe gère aussi les aides de l'Etat (contrats de développement, primes d'orientation agricole, dotation d'installation en agriculture, opérations groupées d'aménagement foncier).

Agence de Développement Rural et d'Aménagement Foncier (Adraf). Créée en 1986 en tant qu'établissement public territorial, elle est la fusion de l'Office Foncier (Etat, créé en 1982 pour mettre en œuvre la réforme foncière) et de l'Office de Développement Rural (ex Office de Développement de l'Intérieur et des Iles, chargé du développement rural en « brousse »). L'Adraf devient un établissement public d'Etat en 1989. Ses missions de développement seront réduites aux aménagements sur terres coutumières et à certaines missions ciblées dès le début des années 1990. Une partie de son personnel est désormais affectée aux services provinciaux.

Institut Calédonien de Participation (Icap). Créé en 1989, il s'agit d'un fonds détenu à 52% par l'Etat à travers l'AFD et par les provinces. Il contribue au renforcement des activités économiques par des prises de participation et des apports en compte courant. Dans le Nord, il gère un fonds de garanti pour les structures n'ayant pas accès au crédit (notamment sur terres coutumières).

Lycée Agricole de Pouembout et CFPPA.

Groupement du Service Militaire Adapté de Nouvelle-Calédonie (GSMA). Forme des jeunes à des métiers de l'artisanat et de l'agriculture.

Nouvelle-Calédonie

Agence pour la Prévention et l'Indemnisation des Calamités Agricoles (Apican). Créée en 2002 par arrêté du congrès.

Association pour le Droit à l'Initiative Economique (Adie). Offre un service de microcrédit (projets ou prêts relais). Elle est financée pour partie par les provinces.

L'Association Interprovinciale de gestion des Centres Agricoles (AICA). Créée en 1990, qui s'est spécialisée à la création de l'IAC dans les travaux sur les tubercules tropicaux.

Caisse d'Assurance Mutuelle Agricole (CAMA). Créée en 1973 pour l'indemnisation des calamités. Depuis 2003, elle met en œuvre les indemnisations financées par l'Apican.

Chambre d'Agriculture de Nouvelle-Calédonie (CANC). Ses missions sont spécifiques : avis sur les projets de textes territoriaux et provinciaux, sélection bovine et gestion d'une étalonnerie, observatoire économique, conseil de gestion, formation professionnelle, registre des agriculteurs, importation et distribution d'engrais en convention avec les provinces, gestion des aides à l'élevage et à l'énergie, gestion du marché de gros de Nouméa. Elle a quatre antennes à l'intérieur.

Deux autres chambres consulaires (CCI et CMA) sont également présentes et participent à l'appui aux entreprises en milieu rural avec les services provinciaux.

Direction des Affaires Vétérinaires, Alimentaires et Rurales (Davar). Créée en 2001 par arrêté du Congrès, elle remplace la Direction de l'Economie Rurale. Elle est principalement chargée de la préparation et de la mise en œuvre de la politique de la Nouvelle-Calédonie dans les domaines de la réglementation zoosanitaire et phytosanitaire, du contrôle sanitaire aux frontières, de l'hygiène publique et de la santé, de la réglementation de la profession vétérinaire, des statistiques sur l'agriculture (en collaboration avec l'Isee), l'agroalimentaire et l'espace rural, de la ressource en eau du domaine public de la Nouvelle-Calédonie.

La Direction de l'Industrie, des Mines et de l'Energie (Dimenc) assure pour le compte de l'Etat, de la Nouvelle-Calédonie et des trois provinces, le contrôle et la promotion de l'industrie en Nouvelle-Calédonie. Parmi ses fonctions, elle instruit les dossiers d'installations classées pour la protection de l'environnement, veille à la qualité de l'air et participe à la gestion des déchets en Nouvelle-Calédonie, promeut et contrôle l'industrie extractive, mines et carrières, contrôle les opérateurs énergétiques néo-calédoniens. Elle chapote le très stratégique schéma d'exploitation des ressources naturelles en Nouvelle-Calédonie (le « schéma minier »), qui influencera fortement les politiques provinciales de développement.

Notons que la **Direction des Affaires Economiques (DAE)** participe globalement à la définition et à la mise en œuvre des actions économiques. Elle assure notamment la gestion des régimes d'aide à la production locale (taxe conjoncturelle, régimes fiscaux privilégiés pour les entreprises de production et l'hôtellerie, régime des ventes détaxées «duty free»...).

Etablissement de Régulation des Prix Agricoles (Erpa). Créé en 1989, il est chargé de la mise en œuvre de la politique de régulation des prix. Il intervient sur de très nombreuses filières et fonctionne sur subvention territoriale, versements de l'Ocef et ses propres ressources. Il peut stabiliser les cours, garantir des prix au producteur, contribuer à toutes les opérations sur les marchés en convention avec des tiers (collecte, conditionnement, stockage, commercialisation, transformation, importation et exportation). Une commission des flux et des cotisations autorise le recours à des importations pour réguler le marché et peut proposer de jouer sur les droits d'entrée (TCI) pour la protection de certaines filières.

Institut Agronomique néo-Calédonien (IAC). Seul établissement territorial, il est issu de l'Accord de Nouméa. Créé en 2000 il est administré par les trois provinces et l'Etat. L'IAC a un accord cadre de partenariat avec le Cirad. Il a pour mission la recherche finalisée pour le développement, le conseil aux autorités, la formation de cadres locaux et la coopération scientifique dans la région.

Institut de la Statistique et des Etudes Economiques (Isee). Précédé du Bureau de la Statistique au sein de la Direction des Affaires Economiques (1969), du Service de la Statistique au sein de la Direction du Commerce, des Prix et de la Statistique (1971) et de la Direction de la Statistique et des Etudes Economiques (1983), l'Institut Territorial de la Statistique et des Etudes Economiques (ITSEE) est créé en 1985. Il perd son « T » suite à l'Accord de Nouméa.

Office de Commercialisation et d'Entreposage Frigorifique (Ocef). Créé en 1963, il est chargé de la régularisation des marchés de la viande et de la pomme de terre par l'achat, la collecte, le traitement et la mise en marché de productions locales ou importées. Il gère deux abattoirs et des infrastructures de tri et d'entreposage. Il intervient dans la filière squash comme prestataire de service.

Il existe aussi des associations d'appui aux filières, financées conjointement par la Nouvelle-Calédonie et les provinces. Parmi elles, Arbofruits a notamment des techniciens et un rôle important dans la commercialisation des fruits (y compris l'export).

Province Nord

Direction du Développement Economique et de l'Environnement Province Nord (DDEE/PN). C'est la direction ayant compétence en matière de développement économique sur le territoire provincial, en appui aux structures « pays » ou seule. Elle comprend quatre services sectoriels (Entreprises, Agriculture, Aquaculture et Pêches, Forêts) et deux services transversaux (Développement Local et Environnement). Elle dispose, outre son siège, de trois antennes. Un plan de développement économique publié en 2005 et reprenant les grandes orientations de politique publique de l'exécutif décrit ses principales logiques d'action. Elles sont fondées sur l'articulation entre une approche territoriale (quatre sous-ensembles territoriaux sont définis) et l'appui à des filières jugées prioritaires. La DDEE conseille la commission de développement économique pour gérer le

Code de Développement de la province Nord. Le Codev, guichet quasi unique de l'aide provinciale au développement pour les individus, est lui-même négocié avec l'Etat mais comprend une partie de fonds propres. La DDEE est la principale institution provinciale présente sur le terrain.

Groupement Agricole des Producteurs de la Côte Est (Gapce). Coopérative auparavant spécialisée dans le café, qui se diversifie aujourd'hui. Outre la collecte, la transformation et la commercialisation des produits, elle a un rôle d'animation depuis la mise en place d'une Ogaf qu'elle a hébergée.

Société de Financement et d'investissement de la province Nord (Sofinor). Bien que n'intervenant pas directement dans le secteur agricole, la Sofinor est l'outil central de la politique provinciale ; c'est pourquoi nous la mentionnons. Créée en 1990, conformément à la loi organique, c'est une société d'économie mixte destinée à mettre en œuvre des projets structurants concourant au rééquilibrage économique. Elle représente 2000 emplois directs dans les secteurs prioritaires de la mine, de l'hôtellerie, de l'aquaculture, de la pêche et, plus récemment, de l'agroalimentaire. La province détient 75% de la Sofinor, l'Icap les 25% restants. La Sofinor s'associe également à des petits porteurs pour créer des PME à actionnariat populaire.

Quatre autres sociétés anonymes d'économie mixte (une par sous-ensemble territorial de développement) gérées par l'Icap et une SAEML spécifiquement dédiée au pôle de développement du VKP (financée notamment par la Sofinor), sont chargées depuis 2006 de mettre en œuvre des équipements structurants (dont des centres de tri et de transformation de produits agricoles) et d'appuyer localement l'installation de nouveaux opérateurs. Dans le cadre de l'accompagnement de l'usine du Nord, une cellule est dédiée à l'accompagnement des entrepreneurs désireux de s'installer en province Nord. Elle est censée être à l'interface de tous les partenaires.

Au sein de la **Direction des Affaires Sanitaires et Sociales et de la Prévention Sociale (DASS PS)**, un service de **Développement Social des Tribus** a été créé en 1999. Il œuvre à appuyer les tribus les plus enclavées et entend y accompagner des projets.

Des associations participent également au développement rural. Parmi elles la **Mission Locale d'Insertion des Jeunes de la province Nord** dispose d'un réseau d'animateurs. Elle se destine à améliorer l'emploi et la formation des jeunes.

Le projet PROPOCID

PROPOCID est un projet pluriannuel (2007-2009) de recherche comparative sur les politiques publiques de développement durable agricoles et rurales, financé par l'ANR (Agence Nationale de la Recherche, France). Le constat de départ tient au fait que l'émergence de la préoccupation de « durabilité » sur la scène internationale au début des années 1990 a donné lieu à une modification du référentiel des politiques agricoles et rurales nationales, qui s'est opérée de façon spécifique selon les contextes nationaux. A partir de ce constat, le projet examine le sens donné à la notion de durabilité dans les référentiels des politiques agricoles et rurales nationales et du contenu de ces politiques, en analysant comment les nouveaux discours sur le développement durable sont intégrés, négociés, voire ré-interprétés aux différents niveaux de production des politiques publiques. Les travaux portent sur un ensemble diversifié de situations nationales – Brésil, France, Madagascar, Mali, Mexique et Nouvelle-Calédonie - en empruntant les instruments d'analyse à divers courants des sciences sociales, notamment l'approche cognitive des politiques publiques et l'institutionnalisme historique.

Le collectif de recherche est composé d'une trentaine de chercheurs en sciences sociales appartenant à diverses institutions de recherches françaises : CIRAD, GEMDEV/Paris XI, INRA, MOISA, ENESAD en collaboration avec leurs partenaires dans les pays étudiés : Brésil : CPDA-UFRRJ (Université Fédérale Rurale de Rio de Janeiro), CDS-UNB (Université Fédérale de Brasilia), PPGRGS-UFRGS (Université Fédérale de Rio Grande do Sul), UFCG (Université Fédérale de Campina Grande), UFPA (Université Fédérale du Pará), CNPMA-EMBRAPA (Centre de Recherche sur l'environnement de l'institution nationale brésilienne de recherche agronomique) ; Madagascar : ICM (Institut Catholique de Madagascar), Université d'Antananarivo ; Mali : IER (Institut d'économie rurale) ; Mexique : CIESAS (Centre de recherche en sciences sociales), FLACSO (Faculté latino-américaine en sciences sociales) ; Nouvelle-Calédonie : IAC (Institut agronomique néo-calédonien), UNC (Université de la Nouvelle Calédonie).

PROPOCID est coordonné par :

Philippe BONNAL, Cirad - philippe.bonnal@cirad.fr, Tel. (5521) 25 13 13 58 (Brésil)
Jean-Jacques GABAS, GEMDEV, Paris XI – jjgabas@club-internet.fr, Tel. 01 44 78 33 15
Bernard Roux, INRA, broux@agroparistech.fr, Tel. 01 44 08 17 30